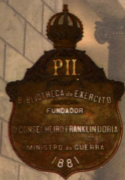
Samuel P. Huntington

O Soldado e o Estado

Teoria e política das relações entre civis e militares

Samuel Phillips Huntington (18 Abr 1927 - 24 Dez 2008) acadêmico, cientista político, e consagrado articulista. Huntington nasceu em Nova Iorque, filho de Dorothy Sanborn, uma escritora de folhetins e de Richard Thomas Huntington, um editor de informativos comerciais de hotelaria. Seu avô John Sanborn Phillips fora igualmente editor. Aos dezoito anos, serviu ao Exército dos Estados Unidos. Gradou-se com elevada distinção na conceituadíssima Yale University. Obteve o Mestrado na Chicago University e o Doutorado na Harvard University, onde iniciou a lecionar aos 23 anos de idade. Atuou como professor por mais de cinco décadas da Universidade de Harvard, onde foi também diretor do Centro para Assuntos Internacionais; foi Coordenador de Segurança da Casa Branca, no governo Jimmy Carter; atuou como Coordenador de Planejamento de segurança do conselho de segurança Nacional. Lecionou inclusive para jovens estudantes até 2007, quando se aposentou.

Graças a sua teoria sobre o "Choque de Civilizações" no contexto na nova ordem mundial no Pós Guerra Fria, lançou a tese de que a guerra do futuro não se daria entre nações nem entre países, mas entre culturas e previu que o extremismo islâmico seria a maior ameaça ao Ocidente. Huntington é considerado o grande responsável por auxiliar os Estados Unidos a modelar as múltiplas visões das relações entre civis e militares, o desenvolvimento político e o governo comparativo. Seu primeiro grande livro foi o Sodado e o Estado, ícone das relações travadas entre a sociedade civil e o poder militar.

Criada em 1881, a Biblioteca do Exército (Bibliex) se tornou importante vetor da difusão da cultura na sociedade brasileira e vem contribuindo para o desenvolvimento e o aperfeiçoamento profissional-militar e geral, com acervo à disposição do público.

Em 1937, iniciou um programa editorial que firmou tradição pela qualidade de suas publicações, oferecidas a seus assinantes e também destinadas a vendas avulsas.

A Bibliex possui atualmente cerca de um milhar de títulos publicados e reedita obras esgotadas, sobretudo as de maior relevância no campo da história militar.

Obras literárias de interesse para futuros líderes, formadores de opinião e leitores que buscam enriquecer a cultura geral são selecionadas anualmente por um Conselho Editorial integrado por destacados militares e civis da intelectualidade brasileira.

O SOLDADO E O ESTADO

TEORIA E POLÍTICA DAS RELAÇÕES ENTRE CIVIS E MILITARES

Samuel P. Huntington

O soldado e o Estado

Teoria e política das relações entre civis e militares

2ª Edição
Revisada/Atualizada

BIBLIOTECA DO EXÉRCITO
RIO DE JANEIRO
2016

À minha mãe

Sumário

Apresentação da 1ª Edição

A Academia de *West Point*, como toda organização militar rigidamente estruturada e dirigida, é um mundo de "serenidade severa". A seu lado está a muito simpática e colorida *Highland Falls*, "a cansativa monotonia e a incrível variedade e discordância do comercialismo de pequena cidade". A primeira corporifica o ideal militar na sua melhor expressão; a segunda, o espírito norte-americano, no seu sentido mais comum. Esparta dentro de Babilônia. A metáfora do professor Huntington aplica-se a qualquer lugar onde exista uma escola militar e ilustra a diversidade entre o mundo do soldado e do civil. Permite, por outro lado, imaginar-se a dificuldade de convivência entre eles. O paralelo entre *West Point* e *Highland Falls* dá uma ideia dos recursos utilizados pelo autor para tornar agradável um livro sobre o árido tema da *Teoria e Política das Relações entre Civis e Militares*, subtítulo de *O Soldado e o Estado.*

Em seu prefácio, o professor alerta que a obra apresenta "uma forma de considerar e pensar a relação civil-militar, dando-se lhe uma estrutura teórica". E acrescenta: "compreender exige teoria; teoria exige abstração; abstração requer simplificação e ordenamento da realidade". Eis aí condensada a lógica com que o autor desenvolve suas proposições.

O Soldado e o Estado analisa as relações entre civis e militares desde o surgimento da profissão de oficial, que remonta ao século XIX, com a reforma do exército prussianopor Scharnhost, Gneisenau e Grolmann, e chega à defesa na Guerra Fria. A obra trata da experiência histórica de países de formação bastante diversa da norte-americana, como a Alemanha e do Japão, que viveram a "tragédia do militarismo".

Uma expressão de uso corrente, quase sempre utilizada com sentido pejorativo, é "mentalidade militar". No extenso capítulo – *A mentalidade militar: o realismo conservador da ética militar profissional* – o professor registra e discute aquele sentido, mas procura definir com precisão "mentalidade militar", para que o conceito seja "um instrumento útil de análise", e não apenas mais um juízo preconceituoso sobre a instituição militar. Nesse capítulo, Huntington responde à pergunta que propõe "A lealdade e a obediência são as mais altas virtudes militares; mas quais serão os limites da obediência?" O tema é de especial interesse para os militares, por exemplo, a quem o Estado delega poder para o exercício legal da violência. A hierarquia e a disciplina, base da instituição militar, não raro servem de biombo para a fuga à responsabilidade e para a omissão.

O autor analisa a constante presença do antimilitarismo na história norte-americana e a opinião de reformadores, para quem "as despesas militares eram completo desperdício. Os recursos devotados a essas finalidades sem sentido teriam de ser utilizados para fins de reforma, para melhorar o bem-estar humano". Nada de novo sob o sol, sem dúvida.

Ao acompanhar a evolução das relações entre civis e militares nos Estados Unidos, Huntington detém-se nas crises ocorridas, nenhuma delas de maior vulto, graças à solidez das instituições democráticas norte-americanas. Estas nunca geraram vácuo de poder, fator raramente ausente na história do desvio do soldado da atividade militar.

O livro, é natural, centra-se na história dos Estados Unidos, mas é fácil perceber-se o grau de universalidade de suas teses. Muitas delas, com adequações menores, podem ser estendidas a países como o Brasil.

Indicativo de qualidade e de permanência do interesse de *O Soldado e o Estado*, escrito em 1956 e lançado em ambientes de intensa atividade cultural, como nos Estados Unidos e na Inglaterra, é o livro já ter 11 edições, a última delas em 1994.

Samuel P. Huntington, professor de Ciência do Governo e diretor do Instituto John M. Olin para estudos estratégicos da Universidade de Harvard, é velho conhecido do Brasil desde os anos 1960-70. De passagem pelo Rio de Janeiro, foi chamado a Brasília pelo general

Golbery do Couto e Silva com quem discutiu o tema, preocupação maior do general e do governo do presidente Geisel: a volta do Brasil à plenitude democrática. Isso contribuiu para que seus livros, em especial *A Ordem Política nas Sociedades em Mudança*,* fossem muito lidos nos meios de cientistas políticos e jornalistas. Huntington expressou horror aos governos fracos, que compara aos "juízes corruptos, aos militares covardes e aos professores ignorantes". Por outro lado, via na interferência salvadora dos militares o efeito colateral da corrupção. Apesar de criticar os regimes militares, sofreu restrições em alguns círculos brasileiros.

Bem mais que restrições, celeuma mundial despertou o artigo *The Clash of Civilizations*,** que o professor publicou na revista *Foreign Affairs*, em 1993. Os Estados-nação continuarão a desempenhar papel preponderante na cena internacional, previu ele; no entanto, as causas dos conflitos não mais serão econômicas e políticas, e sim culturais, entre nações e grupos de nações pertencentes a civilizações diferentes, acredita Huntington. O professor, como declarou a *American Political Review sobre The Soldier and the State*, "faz pensar".

Cinco anos se passaram do desmoronamento da União Soviética e do consequente fim da Guerra Fria, e as mudanças decorrentes desses gigantescos sismos nas esferas política e econômica, mundiais e nacionais são portentosas. No entanto, talvez por não se ter definido ainda a anunciada nova ordem internacional de estabilidade e paz entre as nações, as modificações nas Forças Armadas têm sido decepcionantes para os pacifistas: no âmbito das grandes potências, diminuir a quantidade em favor da qualidade continua a ser a tendência.

No caso dos países em desenvolvimento, nunca será demais repetir que preconizam as modificações mais revolucionárias na instituição militar. Estas vão desde a redução a limites mínimos de sobrevivência, reciclagem em polícia de elite e agência de desenvolvimento, até a extinção pura e simples. Tais proposições foram de

---

* Samuel P. Huntington. *A Ordem Política nas Sociedades em Mudança*. Tradução de Pinheiro de Lemos (jornalista). Editora Forense Universitária.

** Samuel P. Huntington. *The Clash of Civilizations*. Foreing Affairs, V. 72, n. 3.

inegável virtude: atrair civis – jornalistas, professores, políticos – para o debate de temas que no Brasil republicano eram província exclusiva dos militares. Esses debates, promovidos tanto por organizações militares como por entidades civis, colocaram os temas de defesa nacional em uma perspectiva menos revolucionária, mas certamente mais realista. Talvez isso estimule processo de natureza semelhante ao ocorrido nos Estados Unidos depois da Segunda Guerra Mundial quando, assinala Huntington, cresceu a atenção das universidades norte-americanas para os problemas de segurança nacional. O resultado foi a criação de cursos de política internacional e de defesa, de história militar, bem como o florescimento de institutos de pesquisas estratégicas nessas áreas.

A oportunidade foi muito bem escolhida pela Biblioteca do Exército para fazer traduzir e publicar o livro do professor Huntington que com tanta clareza e competência trata das relações entre civis e militares e dos imperativos do profissionalismo do oficial e do controle civil sobre a defesa nacional.

Rio de Janeiro, 22 de fevereiro de 1996.

Luiz de Alencar Araripe

BIBLIOTECA DO EXÉRCITO

Prefácio do autor

Este livro apresenta uma teoria das relações entre civis e militares. Nele o leitor encontrará copioso material histórico não apenas sobre os Estados Unidos mas também sobre a Europa e a Ásia. Apesar disso, não se faz qualquer relato histórico da relação civil-militar de um modo geral, nem de qualquer aspecto específico dessa relação em particular. Esta obra é mais, apropriadamente, um esforço em benefício do desenvolvimento de uma forma a considerar e pensar tais relações, dando-se-lhes, em suma, uma estrutura téorica.

Compreender exige teoria, esta exige abstração, e abstração exige simplificação e ordenamento da realidade. Teoria alguma pode explicar todos os fatos. O leitor deste livro sentirá, por vezes, que seus conceitos e suas distinções são emitidos com tanta percuciência e precisão que até parecem demasiado distanciados da realidade. O mundo real é obviamente um mundo de mesclas, irracionalidades e incongruências; personalidades, instituições e crenças existentes nem sempre se ajustam nitidamente a categorias lógicas. Não obstante, é indispensável que existam categorias lógicas e nítidas se o homem quiser pensar com proveito no mundo real em que vive, dele tendo que extrair lições para aplicação e uso mais amplos. Ver-se-á então forçado a generalizar sobre fenômenos que nunca agem muito de acordo com as leis da razão humana.

Uma das medidas de uma teoria é o grau de abrangência e explicação que ela dá a todos os fatos relevantes. Outra, e mais importante, é o grau de melhor abrangência e explicação desses fatos em relação a outras teorias. O estudo das relações entre civis e militares se ressente de pouquíssimas teorizações. A única teoria

nesse campo, que desfruta de generalizada aceitação nos Estados Unidos, não passa de um confuso e não sistematizado conjunto de hipóteses e convicções derivado das premissas fundamentais do liberalismo norte-americano. Essa coletânea de ideias não só é inadequada, por deixar de incluir muitos fatos importantes, como se mostra obsoleta por estar enraizada em hierarquia de valores de duvidosa validade no mundo contemporâneo. O presente volume é uma tentativa de sugerir um arcabouço mais útil e mais pertinente, suscitando e definindo as principais questões teóricas que o estudo da relação civil-militar envolve. Seu objetivo mais importante terá sido alcançado se conseguir estimular maior reflexão sobre essa relação e a segurança nacional.

Dois pressupostos metodológicos estão na base deste livro. Primeiro, admite-se aqui que em toda sociedade a relação civil-militar deva ser estudada como um sistema composto de elementos interdependentes. Os principais componentes de tal sistema são a posição formal e estrutural das instituições militares no governo, o papel informal e a influência de grupos militares na política e na sociedade, e a natureza das ideologias de grupos militares e não militares. Como parte de um sistema total, nenhum desses elementos pode sofrer alteração sem produzir mudanças maiores nos outros elementos. As diferentes ideologias dos corpos de oficiais japoneses e alemães, por exemplo, estavam diretamente relacionadas à diferença em autoridade e influência que eles exerciam em suas respectivas sociedades, bem como às diferentes colorações ideológicas dessas sociedades. De igual modo, as alterações que ocorreram no poder da oficialidade norte-americana de 1935 a 1945 exerceram um tremendo impacto na maneira de pensar desses corpos. Consequentemente, qualquer sistema de relação civil-militar envolve um complexo equilíbrio entre autoridade, influência e ideologia dos militares, por um lado, e autoridade, influência e ideologia de grupos não militares, por outro. Tal equilíbrio pode ser obtido em variedade infinita de formas.

O segundo pressuposto metodológico deste livro admite, entretanto, que, partindo-se de certas premissas concernentes à natureza e à finalidade das instituições militares, é possível definir em teoria aquele determinado tipo de equilíbrio – "controle civil objetivo" – que eleva ao máximo a segurança militar. Utilizando-se esse padrão é

possível analisar até que ponto o sistema de relação civil-militar em qualquer sociedade tende a intensificar ou a prejudicar a segurança militar dessa sociedade. Também é possível sugerir as mudanças nos elementos componentes do sistema que se fariam necessárias caso o sistema tivesse de se aproximar cada vez mais de um equilíbrio de "controle civil objetivo".

Partes deste livro foram publicadas anteriormente sob o título de *Controle Civil e a Constituição*, na *American Political Science Review* (setembro de 1956), pp. 676-699, e como *Controle Civil dos Militares: Uma colocação teórica*, em *Political Behavior: A Reader in Theory and Research* (Glencoe, Ill.: The Free Press, 1956), pp. 380-385, de Heinz Eulau, Samuel J. Eldersveld e Morris Janowitz (editores).

Esta obra só se tornou possível graças a uma bolsa para pesquisa recebida do *Social Science Research Council*. Sou profundamente grato a esse Conselho pela assistência que me foi dada, bem como a seu presidente, Pendleton Herring, pelo incentivo e pelo interesse constantemente demonstrados; também sou grato ao professor V. O. Key Jr. por sua orientação nessa Bolsa. Embora eles não admitam influência sobre as páginas que se seguem, meu pensamento sobre política, de um modo geral, deve muito à sabedoria e à percepção dos seguintes colegas: professores Arthur N. Holcombe, William Yandell Elliott e Louis Hartz. Os originais em sua totalidade foram lidos pelo professor Morris Janowitz, da Universidade de Michigan, pelo Dr. Paul Y. Hammond, da Universidade Columbia, pelo professor Ernest R. May, de Harvard e pelo coronel Trevor N. Dupuy, do Exército dos EUA, tendo cada qual contribuído com um elenco de críticas e sugestões úteis, cujo alcance transcedeu de muito seus respectivos campos de sociologia, administração pública, história e ciência militar. Alexander J. Cella também leu os originais em uma primeira fase. Suas anotações, superando condições de amizade, contribuíram grandemente para a eliminação implacável de palavreado excessivo e para a melhoria geral do estilo daquilo que sobrou.

Agradeço também a Paul H. Nitze e a Henry Rosovsky pelos comentários que fizeram sobre partes dos originais, a Lewis Hertzman pela assistência a certos aspectos da pesquisa e a Ann Louise Coffin, da *Harvard Press*, pela paciente e valiosa análise editorial. Dívidas

especiais tenho para com minha mãe, por sua cuidadosa leitura das provas, para com Nancy A. Arkelyan, Carolyn N. Carpenter e Martha Ann Kellerman pela assistência que prestaram nessa tarefa. Finalmente, quero expressar meu profundo apreço pelos camaradas da *Kirkland House*: Howard L. Erdman, Warren B. Harshman, Stephen I. Hochhauser, Howard H. Muson, Roger C. Ravel e Stanley E. Tobin, pelo trabalho meticuloso de conferir referências e citações. Todos esses amigos, críticos e colegas concorreram para facilitar o processo criativo. Mas no final, é lógico, são inteiramente meus o livro e a responsabilidade.

S.P.H.
Cambridge, Massachusetts
Novembro de 1956.

Introdução

Segurança nacional e relações entre civis e militares

A relação entre civis e militares constitui um dos aspectos da política de segurança nacional. O objetivo dessa política é fortalecer a segurança das instituições sociais, econômicas e políticas contra ameaças que surjam de outros países independentes. Pode-se considerar de três formas e em dois níveis a vigência de uma política de segurança nacional. Política de segurança militar é o programa de atividades destinado a minimizar ou neutralizar esforços inclinados a enfraquecer ou destruir um país por forças armadas que operam de fora de suas fronteiras institucionais e territoriais. A política de segurança interna trata de ameaça de subversão – o empenho para enfraquecer ou destruir o país por forças que operam em suas fronteiras institucionais e territoriais. A política de segurança situacional, por sua vez, diz respeito à ameaça de erosão resultante de mudanças em longo prazo nas condições sociais, econômicas, demográficas e políticas que tendem a reduzir o poder relativo do Estado. Cada uma dessas três formas de política tem um nível operacional e um nível institucional. A política operacional consiste nos meios imediatos adotados para enfrentar ameaças à segurança. A política institucional trata da maneira pela qual a política operacional é formulada e executada. A relação entre civis e militares forma o principal componente institucional da política de segurança militar.

As questões operacionais imediatas de política militar normalmente envolvem:

(1) questões quantitativas dos efetivos, recrutamento e manutenção das forças armadas, abrangendo a questão fundamental da proporção de recursos do Estado consignados às necessidades militares;

(2) questões qualitativas de organização, composição, equipamento e desdobramento das forças armadas, incluindo os tipos de armas e material bélico, localização de bases, programas de ação com aliados e questões semelhantes; e

(3) questões dinâmicas da utilização de forças armadas, como saber quando e em quais circunstâncias terá uma força que ser levada à ação.

É sobre essas questões que normalmente se trava o debate público. Mesmo assim, em longo prazo, a natureza das decisões sobre essas questões é determinada pelo modelo institucional por meio do qual as decisões são tomadas. As questões fundamentais de política institucional estão sempre presentes; elas são continuamente redefinidas, mas nunca resolvidas. O ordenamento das relações entre civis e militares é, por consequência, básico para a política de segurança militar do país. Em nível institucional, o objetivo dessa política é desenvolver um sistema de relação entre civis e militares que eleve ao máximo a segurança militar com sacrifício mínimo de outros valores sociais. A consecução desse objetivo envolve um complexo equilíbrio de poder e atitudes entre grupos militares e civis. Países que mantêm um quadro adequadamente equilibrado de relação entre civis e militares desfrutam de grande vantagem na busca por segurança e têm maiores probabilidades de obter respostas certas para questões operacionais de política militar. Países que não conseguem manter um quadro equilibrado de relação entre civis e militares desperdiçam recursos e correm riscos incalculáveis.

Os imperativos da relação entre civis e militares

As instituições militares de qualquer sociedade são moldadas por duas forças: um imperativo funcional, que se origina das ameaças à segurança da sociedade, e um imperativo societário,

proveniente das forças sociais, das ideologias e das instituições dominantes nessa sociedade. Instituições militares que só refletem valores sociais podem ser incapazes de desempenhar com eficiência sua função específica. Por outro lado, poderá ser impossível conter dentro da sociedade instituições militares moldadas exclusivamente por imperativos funcionais. É na interação dessas duas que está o nó do problema das relações entre civis e militares. O grau em que elas entram em conflito depende da intensidade das exigências de segurança e da natureza e força do padrão de valores da sociedade. Nem sempre é inevitável que existam ajustamento e equilíbrio entre as duas forças; sociedades há que podem ser inerentemente incapazes de prover eficazmente a própria segurança militar – falta-lhes apreço pela sobrevivência em uma era de ameaças contínuas.

Para os norte-americanos, o problema de equilibrar o imperativo funcional com o imperativo societário só recentemente adquiriu novo significado. Da segunda década do século XIX à quarta do século XX, os norte-americanos tiveram poucos motivos de preocupação com a própria segurança. A segurança era-lhes um determinado fato de natureza e circunstância, mais uma herança que uma criação. Quando realmente levaram em consideração a política militar, trataram das imediatas e práticas, como a magnitude do orçamento do exército ou o número de belonaves para a marinha. Por outro lado, a consideração da relação entre civis e militares era-lhes limitada ao impacto das instituições militares sobre instituições e valores políticos e econômicos nacionais. Um dos fatos mais óbvios e fundamentais do nosso tempo é que o progresso da tecnologia e as mudanças na política internacional têm-se combinado para fazer da segurança, hoje, a meta final da política, e não um ponto de partida. O imperativo funcional já não pode ser ignorado. Antes, a pergunta básica era: que modelo de relação entre civis e militares é mais compatível com os valores liberais democráticos? Atualmente, essa pergunta foi suplantada por uma questão mais importante: que modelo de relação entre civis e militares será melhor para manter a segurança da nação?

O principal foco da questão entre civis e militares é a relação entre a oficialidade militar e o Estado. Aqui, o conflito entre as

pressões de ordem funcional e social chegam ao auge. A oficialidade dirige a estrutura militar e é responsável pela segurança da sociedade; o Estado, por sua vez, dirige a sociedade e é responsável pela distribuição de recursos, inclusive aqueles destinados à segurança militar. As relações sociais e econômicas entre os militares e o restante da sociedade normalmente refletem as relações políticas entre a oficialidade e o Estado. Consequentemente, na análise da relação entre civis e militares, a primeira necessidade consiste em definir a natureza do corpo de oficiais. Que espécie de corporação é essa? Que espécie de homem é o oficial?

Parte I

Instituições Militares e o Estado:

Perspectivas Teóricas e Históricas

1

Oficialato como profissão

O Profissionalismo e os Militares

O moderno quadro de oficiais constitui um corpo profissional como é o oficial de hoje. É essa talvez a tese fundamental deste livro. Uma profissão é um tipo peculiar de grupo funcional com características altamente especializadas. Escultores, estenógrafos, empresários e redatores de publicidade, todos estes executam funções distintas, mas nenhuma delas é de natureza profissional. Profissionalismo, entretanto, é característica do moderno oficial, bem como do médico ou do advogado. É o profissionalismo que distingue o oficial de hoje dos guerreiros do passado. A existência de um quadro profissional de oficiais dá um matiz singular ao problema moderno das relações entre civis e militares.

A natureza e a história de outras profissões como profissões têm sido exaustivamente discutidas, ao passo que se negligencia o caráter profissional do moderno corpo de oficiais. Em nossa sociedade, o homem de negócios pode gerir maiores rendas; o político pode ter poder; porém, quem detém maior respeito é o profissional. Não obstante, dificilmente o grande público, assim como as elites, pensa no oficial como o faz em relação ao advogado ou ao médico, além de certamente não lhe conferir igual deferência dada a profissionais civis. Os próprios militares se deixam influenciar pela imagem que deles

faz o público e, por vezes, se recusam a aceitar as implicações de seu *status* profissional. Quando a palavra "profissional" é usada em relação aos militares, normalmente o é no sentido de "profissional" em contraste com "amador" e não no de "profissão" em comparação com "ofício" ou "habilidade". As expressões "exército profissional" e "soldado profissional" costumam encobrir a diferença entre o soldado de carreira, profissional que trabalha por ganhos monetários, e o oficial de carreira, profissional em um sentido muito diferente, que segue uma "vocação mais alta" a serviço da sociedade.

O Conceito de Profissão

O primeiro passo ao analisar o caráter profissional do moderno oficialato é definir profissionalismo. As características que distinguem profissão como um tipo especial de vocação são especialização, responsabilidade e corporatividade.[1]

Especialização. O profissional é um técnico com habilidades e conhecimentos qualificados em um campo significativo do esforço humano. Só por educação e experiência prolongadas se adquire especialização. Esta é a base de padrões objetivos de competência profissional, que separa peritos de leigos e que mede a relativa capacidade de profissionais. Tais padrões são universais; fazem parte integrante do conhecimento e da habilidade e podem ser aplicados, de um modo geral, indiferentemente a circunstâncias de tempo e de espaço. A habilidade artesanal comum só existe no presente e é dominada por aprendizado de técnica existente sem uma referência anterior. O conhecimento profissional, contudo, preservado pela escrita, é de natureza intelectual; tem uma história, cujo domínio é essencial à competência. Por isso existem institutos de pesquisa e de educação para a extensão e transmissão de técnicas e conhecimentos. O contato entre os setores acadêmicos e práticos é mantido por meio de publicações, conferências e pela alternância de profissionais que atuam ora na atividade-fim, ora na linha de ensino.

A especialização profissional tem também uma amplitude que normalmente falta ao ofício artesanal. É um segmento da tradição cultural da sociedade. Só quando tem consciência dessa tradição mais

ampla da qual faz parte, o profissional pode aplicar com pleno sucesso suas habilidades. Profissões aprendidas são "aprendidas" simplesmente porque integram parte do conjunto total de aprendizagens da sociedade. A educação profissional consiste consequentemente de duas fases: uma que comunica um amplo e liberal lastro cultural e outra que transmite as habilidades e os conhecimentos especializados da profissão. A educação liberal do profissional é normalmente ministrada pelas instituições educacionais comuns da sociedade dedicadas a esse objetivo. Por outro lado, a segunda fase ou fase técnica da educação profissional é ministrada em instituições especiais dirigidas pela própria profissão ou a ela vinculadas.

Responsabilidade. O profissional é um técnico militante que trabalha em um contexto social e presta um serviço essencial ao funcionamento da sociedade, como o estímulo à saúde, à educação ou à justiça. O cliente de toda profissão é a sociedade, individual ou coletivamente. Um pesquisador químico, por exemplo, não é um profissional porque o serviço que ele presta, conquanto benéfico à sociedade, não é essencial para sua existência ou funcionamento imediatos: só a Du Pont e o Departamento de Padrões têm interesse direto e imediato no que ele tem a oferecer. O caráter essencial e geral de seu serviço, bem como o monopólio de suas habilidades, impõe ao profissional a responsabilidade de prestar serviços quando a sociedade os exige. É essa responsabilidade social que o distingue de outros técnicos com habilidades apenas intelectuais. O pesquisador químico, por exemplo, continua sendo pesquisador químico mesmo quando utiliza seu talento de uma forma nociva à sociedade. Mas o profissional já não pode exercitar suas habilidades se se recusa a aceitar a responsabilidade social. Um médico deixa de ser médico quando utiliza suas habilidades para objetivos antissociais; a responsabilidade para servir e a dedicação à sua especialidade é que lhe fornecem a motivação profissional. A remuneração financeira não pode ser a meta primária do profissional na qualidade de profissional. Consequentemente, a compensação profissional só em parte é determinada pelas transações do mercado e regulada por leis e costumes da profissão.

A prestação de um serviço essencial não regulado pela expectativa normal de recompensa financeira requer algum dispositivo que

governe as relações da profissão com o restante da sociedade. São os conflitos entre o profissional e seus clientes, ou entre membros da profissão, que normalmente estimulam a formulação de tal dispositivo. Desse modo, a profissão se transforma em uma unidade moral a postular certos valores e ideais que orientam seus membros no tratamento com leigos. Esse guia tanto pode ser um elenco de normas não escritas, transmitidas pelo sistema educacional profissional, como pode ser codificado em cânones escritos de ética profissional.

Corporatividade. Os membros de uma profissão têm em comum a sensação de unidade orgânica e de autoconsciência como um grupo que se difere dos leigos. Essa sensação coletiva tem origens na disciplina diuturna e no treinamento indispensável à competência profissional, bem como no vínculo comum de trabalho e na solidariedade com uma responsabilidade social única. O senso de unidade manifesta-se em uma organização profissional que normaliza e aplica os padrões de competência profissional e que estabelece e põe em vigor os padrões de responsabilidade profissional. A qualidade de membro de uma organização profissional, a par com a posse de formação especial e a aceitação de responsabilidade especial, torna-se assim um critério de *status* profissional que distingue publicamente o profissional do leigo. O interesse da profissão o exige para impedir seus membros de tirar proveito da competência profissional nas áreas em que essa competência não tem relevância e igualmente para se proteger contra intrusos que alegam competência profissional em virtude de realizações e atributos em outros campos. Organizações profissionais são geralmente associações ou burocracias. Nas profissões associativas, como a Medicina e o Direito, é típico de seus militantes trabalharem independentemente e terem um relacionamento pessoal direto com seus clientes. Já as profissões burocráticas, como o serviço diplomático, exigem alto grau de especialização de trabalho e de responsabilidade, pois prestam um serviço à sociedade. Mas essas duas categorias não são mutuamente excludentes: existem elementos burocráticos na maioria das profissões associativas e as associações frequentemente suplementam a estrutura formal de profissões burocráticas. É comum possuírem, as profissões associativas, códigos escritos de ética, uma vez que cada militante se confronta individualmente com o problema da conduta adequada, tanto com relação a

clientes quanto a colegas. As profissões burocráticas, por outro lado, tendem a desenvolver um senso mais geral de responsabilidade profissional coletiva e do papel apropriado da profissão na sociedade.

A Profissão Militar

A vocação para o oficialato atende aos principais critérios do profissionalismo. Na prática, vocação alguma, nem mesmo a Medicina e o Direito, apresenta todas as características do tipo profissional ideal. É provável que ao oficialato falte um tanto mais desse ideal do que a ambas as carreiras citadas. Não obstante, seu caráter fundamental como profissão é inegável. De fato, o oficialato é mais forte e mais eficiente quando mais perto se encontra do ideal profissional; mais débil e mais imperfeito quando lhe falta esse ideal.

A especialização do oficial. Qual a habilidade especializada do oficial das forças armadas? Existe algum talento que, comum à grande parte dos oficiais, não é encontrado facilmente em grupos civis? À primeira vista parece que dificilmente será esse o caso. O oficialato revela variedades de especialistas, grande número delas com suas contrapartes na vida civil. Engenheiros, médicos, pilotos, peritos em artilharia ou em recursos humanos, técnicos em serviços de inteligência e de comunicações – todos são encontrados dentro e fora do moderno corpo de oficiais. Mesmo não se contando com esses especialistas, cada qual absorvido em seus respectivos ramos de conhecimento, a mera e grande divisão do corpo de oficiais em militares de terra, mar e ar já demonstra existirem enormes diferenças nas funções exercidas e nas indispensáveis habilidades. O comandante de um cruzador e o comandante de uma divisão de infantaria defrontam-se com problemas muito diferentes, que exigem qualificações igualmente muito diferentes.

Existe, todavia, uma esfera distinta de competência militar comum a todos os oficiais, ou a quase todos, e que os distingue de todos os civis, ou de quase todos. Essa qualidade central encontra sua melhor definição na expressão "administração da violência", de Harold Lasswell. A função de uma força militar é o combate armado bem-sucedido. Os deveres de um oficial das forças armadas incluem: (1)

organizar, equipar e treinar essa força; (2) planejar suas atividades; e (3) dirigir as operações dentro e fora do combate. O oficial deve possuir qualidade para dirigir, operar e controlar uma organização cuja principal tarefa consiste na aplicação da violência. É uma qualidade comum às atividades dos oficiais de terra, mar e ar. Distingue o militar de outros especialistas existentes nas modernas forças armadas, cujas qualidades podem ser necessárias à consecução dos objetivos da força militar. Mas elas são basicamente vocações auxiliares, que se relacionam com a especialidade do oficial, assim como as qualidades do enfermeiro, do químico, do técnico de laboratório, do dietista, do farmacêutico e do operador de raios X se relacionam com o médico. Nenhum dos especialistas auxiliares, que age ou serve dentro da profissão militar, tem capacidade de "administrar a violência", assim como nenhum dos especialistas que ajudam na profissão médica é capaz de fazer um diagnóstico ou de empreender o tratamento de uma doença. A essência do oficialato corporifica-se na tradicional advertência que se faz aos homens de Anápolis, segundo a qual a missão deles consiste em "combater a frota". Indivíduos, como os médicos, sem qualificações para administrar a violência, mas integrantes do corpo de oficiais, normalmente são identificados por títulos e insígnias especiais e impedidos de exercer funções de comando militar. Pertencem ao corpo de oficiais na qualidade de organização administrativa estatal, mas não na qualidade de corpo profissional.

Dentro da própria profissão existem especialistas na administração da violência em terra, no mar e no ar, assim como existem especialistas em coração, estômago e olhos na Medicina. Um especialista militar é um oficial peculiarmente afeito a dirigir a aplicação da violência em certas condições prescritas. A variedade de condições sob as quais a violência pode ser empregada e as diferentes formas de sua aplicação formam a base da especialização subprofissional. Elas também formam a base para se avaliar a relativa competência técnica. Quanto maiores e mais complexas forem as organizações de violência que um oficial é capaz de dirigir e quanto maior for o número de situações e condições sob as quais ele se empenha, maior será sua capacidade profissional. Um homem que só é capaz de dirigir as atividades de um grupo de combate de infantaria tem um nível tão baixo de capacidade profissional que fica quase no limite aceitável.

Por outro lado, o homem que pode conduzir as operações de uma divisão aeroterrestre ou de força-tarefa no valor de porta-aviões é um profissional altamente competente. O oficial que pode dirigir as complexas atividades que envolvem em alta escala forças navais, aéreas e terrestres encontra-se no ápice de sua vocação.

É evidente que a função militar requer um alto grau de especialização. Indivíduo algum, quaisquer que sejam sua capacidade intelectual e suas qualidades de caráter e de liderança, poderá desempenhar eficientemente essas funções sem treinamento e experiência consideráveis. Em casos de emergência, um civil despreparado pode ser capaz de agir como um militar de nível comum por um breve período de tempo. Assim como um leigo inteligente também pode, na emergência, prestar socorro até que chegue o médico. Antes de a administração da violência tornar-se a tarefa extremamente complexa na civilização moderna, era possível que alguém sem treinamento especializado pudesse exercer o oficialato. Hoje, todavia, só a pessoa que dedica por completo suas horas de trabalho a essa tarefa pode esperar desenvolver um nível razoável de competência profissional. Mas a habilidade do oficial não é uma técnica (fundamentalmente mecânica) nem uma arte (que exige talento peculiar e intransferível); é, em vez disso, uma habilidade intelectual extraordinariamente complexa que requer estudo e treinamento abrangentes. Cumpre lembrar que a habilidade peculiar do oficial é a administração da violência, não o ato de violência em si. Disparar um fuzil, por exemplo, é uma perícia basicamente mecânica; dirigir as operações de uma companhia de fuzileiros exige um tipo de perícia inteiramente diferente que pode ser aprendida, em parte, nos livros, na prática e na experiência. A essência intelectual da profissão militar exige que o moderno oficial dedique cerca de um terço de sua vida profissional à escolaridade formal, uma relação provavelmente mais alta de tempo educacional diante do tempo de prática do que em qualquer outra profissão. Em parte, isso reflete as limitadas oportunidades do oficial para adquirir experiência prática, tendo em vista os elementos mais importantes de sua vocação. Mas isso também reflete em alto grau a extrema complexidade da especialização militar.

A qualidade peculiar do oficial militar é universal, uma vez que sua essência não se deixa afetar por mudanças no tempo nem no espaço. Assim como as qualidades de um bom cirurgião são as mesmas em

Zurique e em Nova York, iguais padrões de competência profissional militar se aplicavam na Rússia e nos Estados Unidos, nos séculos XIX e XX. O domínio de uma habilidade profissional comum é um vínculo que interliga os militares sobrepondo-se a todas as outras diferenças. A vocação do oficial também possui uma história. A administração da violência não é uma qualidade que possa ser adquirida pelo simples aprendizado de técnicas existentes. É adquirida em um processo contínuo de desenvolvimento, sendo imprescindível que o oficial compreenda esse desenvolvimento e tenha consciência de seus rumos e tendências. Só se tiver consciência do desenvolvimento histórico das técnicas de organizar e dirigir forças militares é que o oficial pode alimentar a esperança de alcançar o topo de sua profissão. A importância da história de assuntos bélicos e militares recebe ênfase permanente em todos os escritos militares e ao longo de toda a educação militar.

Para seu pleno domínio, a qualificação militar requer uma vasta base de cultura geral. Os métodos para organizar e aplicar violência em cada fase da história estão intimamente relacionados com o padrão cultural da sociedade. Assim como as ciências jurídicas se mesclam em suas fronteiras com história, política, economia, sociologia e psicologia, também o faz a qualificação militar. Mais ainda, os conhecimentos militares também têm fronteiras com as ciências naturais como química, física e biologia. Para entender adequadamente esse intercâmbio, cumpre ao oficial ter alguma ideia desse relacionamento com outros campos e meios nos quais essas outras áreas de conhecimento podem contribuir para os próprios objetivos. Além disso, não lhe é possível desenvolver plenamente suas habilidades analíticas, de percepção, de imaginação e de julgamento se apenas for treinado para tarefas vocacionais. As habilidades e os hábitos mentais que o oficial requer em seu campo profissional, só pelas avenidas mais largas do aprendizado fora de sua profissão é que, em grande parte, podem ser adquiridos. O fato de lidar constantemente com seres humanos, a exemplo do advogado e do médico, exige dele uma compreensão mais profunda das atitudes e motivações humanas, bem como um comportamento que a educação liberal estimula. Requisito para se ingressar em carreiras como Direito e Medicina, a educação geral é também reconhecida hoje, quase que universalmente, como desejável para o oficial profissional.

A responsabilidade do oficialato. A especialização do oficial impõe-lhe uma particular responsabilidade social. O emprego indiscriminado dessa especialização, por proveito meramente pessoal, arruinaria a tessitura da sociedade. Tal como com a prática da Medicina, a sociedade insiste em que a administração da violência só seja utilizada a bem de objetivos socialmente aprovados. A sociedade tem interesse direto, permanente e geral no emprego dessa especialização para o fortalecimento da própria segurança militar. Enquanto todas são em certa medida regulamentadas pelo Estado, a profissão militar é monopolizada por ele. A habilidade do médico está no diagnóstico e no tratamento; sua responsabilidade é a saúde dos clientes. A habilidade do oficial é a administração da violência; sua responsabilidade é a segurança militar de seu cliente, a sociedade. O cumprimento da responsabilidade exige domínio da especialização; o domínio da especialização impõe aceitação da responsabilidade. Tanto esta como aquela distingue o oficial de outros tipos sociais. Todos os membros da sociedade têm interesse em sua segurança. O Estado preocupa-se diretamente com a consecução deste e de outros valores sociais; mas só o corpo de oficiais é responsável pela segurança militar, com exclusão de todos os outros fins.

Será que o oficial tem motivação profissional? É claro que ele não age preliminarmente por incentivos econômicos. Na sociedade ocidental, a vocação para o oficialato não é muito bem recompensada monetariamente. Tampouco o comportamento do profissional é governado por recompensas e penalidades econômicas. O oficial não é um mercenário que transfere seus serviços a quem melhor lhe pagar. Também não é aquele cidadão-soldado temporário que se inspira na intensidade do patriotismo e do serviço momentâneo, mas sem qualquer desejo firme ou permanente de se aperfeiçoar na administração da violência. As motivações do oficial residem no amor técnico por sua habilidade e no senso de obrigação social para utilizar essa qualidade em benefício da sociedade. A combinação desses estímulos é que constitui a motivação profissional. A sociedade, por outro lado, só pode garantir essa motivação se oferecer pagamento continuado e condigno a seus oficiais, tanto no serviço ativo como na inatividade.

Ao oficial cumpre possuir destreza intelectual, cujo domínio exige estudo intenso. Mas como o advogado e o médico, ele não é,

em princípio, um homem de gabinete; tem de tratar constantemente com pessoas. O teste de sua competência profissional é a aplicação de conhecimentos técnicos em um contexto humano. Entretanto, como essa aplicação é regulada por meios econômicos, o oficial precisa de normas positivas que proclamem suas responsabilidades perante colegas, subordinados, superiores e perante o Estado ao qual ele serve. Seu comportamento na estrutura militar é governado por uma complexa massa de regulamentos, costumes e tradições; e na sociedade, é guiado pela consciência de que suas habilitações só podem ser utilizadas para fins aprovados pela sociedade por seu agente político, o Estado. Enquanto a responsabilidade primária do médico é para com seu paciente e a do advogado, para com seu constituinte, a principal responsabilidade do militar é para com o Estado. É a responsabilidade do perito conselheiro. Como o advogado e o médico, ele só se preocupa com um único segmento das atividades de seu cliente. Em consequência, não pode impor decisões sobre esse cliente, que tem implicações além de seu campo de competência especial. Ele só pode explicar ao cliente quais são suas necessidades nessa área, aconselhá-lo a como satisfazê-las e depois, quando o cliente tiver tomado suas decisões, ajudá-lo a implementá-las. Até certo ponto, o comportamento do oficial para com o Estado é guiado por um código explícito já expresso em lei e comparável aos cânones da ética profissional do médico e do advogado. Em medida ainda maior, o código do oficial é expresso segundo o costume, a tradição e o espírito permanente da profissão.

O caráter corporativo do oficialato. O oficialato é uma profissão pública burocratizada. O direito legal de exercê-la limita-se aos membros de um organismo rigorosamente definido. A comissão é para o oficial o que a licença é para o médico. Organicamente, porém, o corpo de oficiais é muito mais do que uma simples criatura de Estado. Os imperativos funcionais de segurança dão origem a complexas instituições vocacionais que moldam o oficialato em um grupo social autônomo. O ingresso neste grupo é restrito àqueles com educação e instrução indispensáveis e geralmente só é permitido pelo nível mais baixo de competência profissional. A estrutura corporativa do corpo de oficiais inclui não apenas a burocracia oficial, mas também sociedades, associações, escolas, publicações, costumes e tradições. O mundo profissional do oficial tende a abranger uma proporção sin-

gularmente alta de suas atividades. Via de regra, ele vive e trabalha longe do restante da sociedade; física e socialmente, é provável que ele tenha menos contatos não profissionais do que a maioria dos demais. A linha que o separa do leigo ou do civil é simbolizada de público pelo uniforme e pelas insígnias do posto.

O oficialato é ao mesmo tempo uma profissão e uma organização burocráticas. Na profissão, os níveis de competência são caracterizados pela hierarquia dos postos; na organização, os deveres se distinguem por uma hierarquia de cargos. O posto é inerente ao indivíduo e reflete suas realizações profissionais medidas com base em experiência, antiguidade, formação e qualidades. As indicações para o posto são normalmente feitas pelo próprio corpo de oficiais, mediante a aplicação de princípios gerais estabelecidos pelo Estado. Designações para cargos são de hábito um tanto mais sujeitas a influências externas. Em todas as burocracias, a autoridade deriva do cargo; em uma burocracia profissional, a elegibilidade ao cargo se origina do posto. Permite-se ao oficial que exerça certos tipos de serviços e funções em virtude de seu posto; mas ele não exerce o posto porque foi designado para um cargo. Embora na prática se registrem exceções a esse princípio, o caráter profissional do oficialato reside na prioridade da hierarquia do posto sobre a do cargo.

O oficialato inclui geralmente certo número de "reservistas" não profissionais. Deve-se isso à necessidade flutuante de oficiais e à impossibilidade que o Estado tem para manter permanentemente um corpo de oficiais com igual efetivo exigido pelas emergências. Os reservistas são um suplemento temporário do corpo de oficiais e se qualificam aos postos da hierarquia pelo grau de escolaridade e pela instrução militar. Enquanto oficiais, eles normalmente possuem todas as prerrogativas e responsabilidades do profissional do mesmo posto. Entretanto, é observada a diferença regulamentar entre eles e o profissional, e o ingresso aos quadros de oficiais de carreira é muito mais restrito do que aos da reserva. Raramente, os reservistas alcançam o nível de qualificação profissional acessível aos oficiais de carreira; em consequência, o grosso dos reservistas ocupa os postos mais baixos da hierarquia militar, ao passo que os postos mais altos são monopolizados pelos profissionais de carreira. Estes últimos, como o elemento permanente da estrutura militar e em virtude de

superior competência profissional como um corpo, são normalmente encarregados de formar e transmitir aos reservistas as habilidades e tradições da vocação. Só temporariamente, o reservista assume responsabilidade profissional. Suas principais funções na sociedade encontram-se em outras áreas. Como resultado, suas motivações, seus valores e seu comportamento costumam diferir muito daqueles do profissional de carreira.

Os conscritos subordinam-se à oficialidade como uma parte da burocracia organizacional, mas não da burocracia profissional. Eles não detêm nem as qualificações intelectuais nem a responsabilidade profissional do oficial. São especialistas na aplicação da violência, não na administração da violência. A vocação deles é um ofício, não uma profissão. Essa diferença fundamental entre oficiais e praças reflete-se na linha nítida que universalmente se traça entre os dois em todas as forças armadas do mundo. Sem essa clivagem, poderia haver uma única hierarquia militar a se estender desde o soldado até o oficial de maior posto. Mas o caráter diferenciador das duas vocações torna descontínua a hierarquia organizacional. As graduações existentes no círculo dos conscritos não constituem uma hierarquia profissional.* Refletem atitudes, aptidões e funções variáveis no ofício de soldado; promoções e rebaixamentos são mais comuns nele do que no corpo de oficiais. A diferença entre as vocações de oficial e de conscrito tolhe qualquer avanço de um círculo para o outro. Conscritos podem realmente se tornar oficiais, mas esta é mais uma exceção do que a regra. A formação e a instrução necessárias ao oficialato são normalmente incompatíveis com o serviço prolongado de um conscrito.

---

* Nas Forças Armadas dos Estados Unidos, o subtenente – *warrant officer* – é um técnico ou especialista de grande competência (contador, piloto, especialista em comunicações etc.), muitas vezes recrutado diretamente do meio civil. Frequenta o círculo de oficiais, a quem tem os vencimentos assemelhados, mas usa insígnias próprias. Embora não exista figura correspondente na hierarquia militar brasileira, pode ser comparado funcionalmente ao oficial do QOA. Hierarquicamente, situa-se entre o oficial – *commissioned officer* – e o sargento, considerado oficial não comissionado – *noncommissioned officer*. (NT)

2

A ascensão da profissão militar na sociedade ocidental

Um Novo Estilo Social

A arte de combater é um antigo feito da humanidade. A profissão militar, contudo, é uma criação recente da sociedade moderna. Historicamente, o profissionalismo tem sido considerado como uma marca distintiva da cultura ocidental. As grandes profissões civis originaram-se no final da Idade Média e passaram a apresentar formas altamente desenvolvidas no início do século XVIII. O oficialato, entretanto, é um produto genuíno do século XIX. Na verdade, representa uma das criações institucionais mais significativas desse século. Só nas Guerras Napoleônicas, porém, os oficiais começaram a adquirir uma técnica especializada que os distinguia dos leigos, iniciando-se então o desenvolvimento de padrões, valores e organizações inerentes a essa técnica. O oficial de carreira como um tipo social é tão singularmente característico da sociedade moderna como o é o empresário industrial. O surgimento do corpo de oficiais como um organismo autônomo não pode receber, naturalmente, datas precisas; foi gradual e paulatino. Dois fatos, todavia, se destacam. Antes de 1800, não existia o que hoje se conhece por oficialato. Em 1900, tais organismos passaram a existir em praticamente todos os principais países do mundo.

O aparecimento de um corpo de oficiais profissional criou o moderno problema das relações entre civis e militares na Europa e na América do Norte. É possível falar de questões de controle civil, militarismo e mentalidade militar como reais antes de 1800, mas as transformações fundamentais na primeira metade do século XIX tornam relativamente inútil remontar a um período anterior em busca de luzes para as questões modernas. O conhecimento das maneiras e do visual daquele amador aristocrático e individualista – o cavaleiro medieval – é de pouca ajuda para compreender os valores e as atitudes profissionais que constituem a mentalidade militar contemporânea. As atividades da "guarda pretoriana" oferecem poucas lições úteis em favor do controle civil; o problema do Estado moderno não é a revolta armada, mas a relação do técnico com o político. A clivagem entre as esferas civil e militar, bem como a resultante tensão entre as duas, é fenômeno de origem claramente recente.

Este capítulo trata do aparecimento gradual do corpo de oficiais como uma instituição social autônoma, seus antecedentes, suas causas e seus primórdios históricos. A Prússia, a França e a Inglaterra, três potências que desbravaram o caminho, serão usadas para ilustrar a evolução do profissionalismo do século XVIII para o do século XIX. O desenvolvimento da especialização, da responsabilidade e do corporativismo profissionais será medido com base na evolução de cinco instituições da vocação militar: (1) as exigências para acesso ao oficialato; (2) os meios de ascensão profissional; (3) o caráter do sistema educacional militar; (4) a natureza do sistema de estado-maior militar; e (5) o *esprit* e a competência gerais do corpo de oficiais. As mudanças nesses fatores foram acompanhadas pelo desenvolvimento de uma ética profissional que proporciona o substrato intelectual para o novo homem militar e suas novas instituições.

Oficialato Mercenário e Aristocrático

Exércitos e marinhas comandados por oficiais obviamente já existiam bem antes de 1800. E se esses oficiais não eram profissionais, que eram então? Eram de um modo geral mercenários ou aristocratas. Nenhum deles, entretanto, considerava o oficialato uma profissão.

Para os mercenários era um negócio; para os aristocratas amadores, um passatempo. Em vez da meta profissional do serviço especializado, os primeiros buscavam o lucro e os últimos, a honra e a aventura.

O oficial mercenário era o tipo predominante desde o início do feudalismo até o fim do século XVII. Suas origens remontavam às companhias livres que floresceram durante a Guerra dos Cem Anos (1337-1453). Sob o sistema mercenário, o oficial era em essência um empresário que organizava uma companhia de homens cujos serviços ele punha à venda. Podia ser que o oficial mercenário tivesse um nível mais alto ou mais baixo de competência vocacional. O sucesso, no entanto, era medido não por padrões profissionais, mas por padrões pecuniários. Um exército era composto de unidades separadas, cada qual de propriedade de um comandante diferente. Os mercenários eram bastante individualistas na competição uns com os outros; não cultivavam padrões comuns nem espírito corporativo. Disciplina e responsabilidade eram coisas inexistentes. A guerra era um negócio predatório e o que prevalecia era a ética desse negócio. O fim do sistema mercenário adveio com a Guerra dos Trinta Anos (1618-1648) e com o sucesso dos exércitos disciplinados de Gustavo Adolfo e de Oliver Cromwell.* Todavia, os remanescentes do sistema persistiram até quase o alvorecer do profissionalismo.

A substituição do oficial mercenário pelo amador aristocrático foi fundamentalmente o resultado da consolidação do poder de monarcas nacionais, que sentiram a necessidade de forças militares

---

* As forças protestantes do século XVII tinham muitas semelhanças aparentes com os exércitos profissionais do século XIX. No novo modelo de Exército, por exemplo, a disciplina era rigorosa; a promoção dava-se em parte por antiguidade e em parte por recomendação de oficiais superiores; a compra de postos estava excluída e a política era drasticamente limitada. Esse profissionalismo aparente, contudo, radicava-se em um fervor ideológico-religioso de intensidade momentânea, e não em uma técnica em expansão e em diferenciações funcionais. Ver *Felix Pribatsch, Geschichte des Preussischen Offizierkorps* (Breslau, 1919), pp. 5-6; *Theodore A. Dodge, Gustavus Adolphus* (Boston, 2 volumes, 1895), cap. 5; John W. *Fortescue, A History of the British Army* (Londres, 13 volumes, 1899-1930), I, 279-284; C. *Cooper King, The Story of the British Army* (Londres, 1897), pp. 39 e seguintes.

permanentes para proteger seus domínios e para dar apoio a seus regimes. Antes desse período, os exércitos e as marinhas eram mobilizados por reis e outros potentados na medida em que se fizessem necessários. Mas a necessidade dos monarcas era contínua, e consequentemente exércitos e marinhas permanentes passaram a existir. As fileiras dessas forças consistiam normalmente de voluntariado mobilizado por prazos de oito a doze anos e arrebanhado das piores camadas da sociedade por um misto de suborno e coerção. Quanto aos oficiais, os monarcas se voltavam para a nobreza feudal que eles ainda estavam submetendo à sua vontade. Os nobres eram compelidos (como na Prússia) ou subornados (como na França) a ingressar no serviço do rei. A função de recrutar era retirada dos oficiais e atribuída a agentes especiais do rei. Assim, as forças militares tornavam-se uma propriedade mais da Coroa do que de seus agentes. Os oficiais, por sua vez, convertiam-se em servidores permanentes da Coroa e não empresários que operassem em uma base contratual. Em suma, a função militar era socializada: o controle nacional substituía o controle privado. Em 1789, a não ser na artilharia e na engenharia, a aristocracia detinha um virtual monopólio dos postos de oficiais nos exércitos europeus.[1] O oficialato aristocrático, pois, foi a última forma de oficialato pré-profissional a alcançar inquestionável domínio na sociedade ocidental.

Instituições Aristocráticas do Século XVIII

Ingresso: berço e bens. Durante o século XVII, muitos plebeus serviram como oficiais nos exércitos da Prússia e da França. O século seguinte, todavia, presenciou a gradual exclusão desses elementos na medida em que o nascimento aristocrático se tornava uma exigência para ingresso em todos os ramos do serviço militar, com exceção das armas técnicas – artilharia e engenharia. Houve época na França em que até as armas "burguesas" eram fechadas aos não aristocratas. Na Prússia, Frederico Guilherme I (1713-1740) obrigou a nobreza a servir ao exército e Frederico, o Grande (1740-1786), convencido de que só os aristocratas possuíam honra, lealdade e coragem, sistematicamente excluía do corpo de oficiais os burgueses.

A admissão às escolas preparatórias militares fundadas em meados do século XVIII, tanto na França como na Prússia, era limitada aos aristocratas. Em consequência, o exército francês, no ano de 1789, tinha 6.353 nobres, 1.845 plebeus e 1.100 mercenários, em um corpo de oficiais de 9.278 homens. Na Prússia, em 1806, só existiam 700 plebeus em um quadro de 7.100 oficiais e praticamente todos aqueles estavam nos ramos técnicos. Eram as necessidades da aristocracia que, na França, determinavam o tamanho do corpo de oficiais. Uma comissão militar encarregava-se de pagar pensão a um nobre empobrecido. Consequentemente, em 1775, havia 60.000 oficiais em um exército cuja força total era apenas de três vezes esse número. O excesso de pessoal predominou por todo o país, tanto na guerra como na paz, até bem pouco antes da Revolução.

Também na mercantil e plutocrática Inglaterra pós-restauração, a aristocracia prevaleceu sobre o militarismo. Mas era uma aristocracia originária muito mais da riqueza do que de berço ou de *status*. No exército, a compra de posto era uma forma não só de ingresso como também de promoção em todas as armas, a não ser nos serviços técnicos. O sistema de compra propiciou qualificação de propriedade do posto militar, garantindo conscientemente identidade do interesse entre exército e governo, bem como tornando impossível outra ditadura militar nas ilhas britânicas. O alto preço do posto, os baixos vencimentos que virtualmente impossibilitavam o oficial de viver deles e a falta de um sistema de pensão ou aposentadoria fizeram que as comissões, em tempo de paz, fossem monopolizadas pelos filhos mais jovens da pequena nobreza rural, os quais possuíam alguma renda particular. Na guerra, o corpo de oficiais expandia-se pela criação de novos regimentos, nos quais os postos podiam ser comprados por praticamente qualquer um que dispusesse dos necessários fundos.

Durante a segunda metade do século XVII, a marinha britânica também tratou de ter um grupo de oficiais permanentes. Antes de 1794, entretanto, não existia qualquer sistema regularizado de ingresso para o grosso dos candidatos a oficial. Muitos oficiais iniciaram suas carreiras como taifeiros dos comandantes de navios, que pessoalmente os selecionavam para futuros oficiais. Em 1729, o governo criara uma "Academia Naval" para preparar os filhos dos

nobres, de 13 a 16 anos de idade, para o oficialato. Mas essa escola jamais alcançou sucesso. Os jovens mais ambiciosos preferiam ingressar na marinha pela vereda de "taifeiro do comandante". Desse modo, o ingresso na marinha dava-se mais por influência pessoal e proteção do que por exigências aristocráticas de berço e riqueza.[2]

Promoção: compra, berço e política. Dinheiro, fama e influência política controlavam, efetivamente, não apenas as promoções dentro do corpo de oficiais mas também seu ingresso nele, antes de 1800. O funcionamento do sistema de compra de postos no exército britânico já foi tratado acima. No exército francês, as promoções também se faziam normalmente por compra, até o último quartel do século XVIII. Os postos mais altos eram privativos da nobreza da corte, enquanto os membros da pequena nobreza rural permaneciam nos inferiores. O padrão de riqueza, entretanto, colidia com o de berço e, em 1776, a nobreza rural prevaleceu sobre a monarquia para iniciar a eliminação do sistema de compra de postos. A mudança de riqueza para berço, como requisito de promoção, não atrapalhou, entretanto, o monopólio que os grandes nobres detinham na ocupação das posições mais altas. Rapazotes de 12 ou 15 anos frequentemente eram feitos comandantes de regimentos. Só em 1788, foi que o fenômeno de coronéis à *la bavette*[*] passou a restringir-se com a introdução de métodos semiprofissionais de promoção. Mas então já era tarde demais para alterar o sistema do antigo regime. Na Prússia, a alta nobreza também monopolizava os postos mais elevados, a despeito de se manter a ficção da promoção por mérito. Na verdade, os fatores decisivos estavam nas considerações pessoais e no capricho do soberano. Os baixos vencimentos, reduzidos ainda mais por Frederico, o Grande, e a ausência de um sistema regularizado de pensão também contribuíram para introduzir a exigência de propriedade.[3]

Em todas as forças militares, a influência política sempre determinou as indicações para os postos mais altos de comando. Na França, intrigas na corte é que selecionavam o comando geral do exército; durante a Guerra dos Sete Anos, a influência frívola de Madame de Pompadour resultou na mudança, naquele período, de nada menos

---

* Em francês no original: "nos cueiros". (NT)

que seis comandantes. Na Inglaterra, a influência junto à Coroa, ao Parlamento ou a ambos era essencial para assegurar e manter o alto comando. Muitos oficiais frequentemente ocupavam cadeiras no Parlamento e faziam uso de suas posições legislativas em favor das próprias promoções no exército. Esse duplo papel, entretanto, tornou-os também vulneráveis à pressão da realeza, pressão que Jorge III, pelo menos, não hesitou em aplicar. Oficiais de alto posto eram constantemente afastados de seus comandos por se oporem aos desejos da Coroa. Ocasiões havia em que a hierarquia militar de certo modo se prostituía com o objetivo de solicitar os votos dos oficiais. Na Marinha também; no que concernia às indicações para postos de alto nível, as promoções "às vezes se davam por mérito, mas o comum era que o fossem por favor e influência da família, dos parentes e amigos e, em uma palavra, por "interesse".[4]

Educação: nobres e técnicos. A formação para o oficialato era incompatível não só com o estado primitivo da ciência militar mas também com o ponto de vista aristocrático segundo o qual os únicos requisitos para o comando eram dons inatos de coragem e honra. Um tornava impraticável a formação militar, outro a tornava desnecessária. As escolas militares então existentes eram extremamente rudimentares. Costuma-se dividi-las em dois tipos gerais.

O primeiro tipo consistia de escolas para a instrução básica dos oficiais de origem nobre ou fidalga. Nessa categoria estão a École Militaire de Luiz XV, fundada em 1751, a *Ritter Akademie* de Frederico, o Grande, fundada em 1765, e a Escola Naval inglesa criada em 1729. A qualidade dos alunos e o nível de instrução nessas escolas eram invariavelmente baixos. A École Militaire servia especificamente de meio para subsidiar a nobreza rural, em vez de melhorar o Exército. Em seu currículo, os assuntos militares tinham pequena importância. Era, como afirmou Tuetey, "*une fondation d'intérêt philantropique plus encore que d'intérêt militaire...*"[5] A Academia de Frederico destinava-se a preparar nobres para o serviço diplomático e também para o exército, proporcionando uma educação imperfeita e muito incompleta. Os filhos dos nobres entravam para o exército prussiano com a idade de 12 ou 14 anos e só antes de assumir seus comandos é que recebiam instrução, assim mesmo deficientíssima. A Academia

Naval inglesa era igualmente de baixo padrão, e o exército não possuía qualquer estabelecimento de ensino básico.

O segundo tipo de escola militar anterior a 1800 visava preparar oficiais tecnicamente competentes para a artilharia e engenharia. Na ausência de uma verdadeira ciência militar, de interesse geral para todos os oficiais, essas eram as únicas armas que ofereciam efetivamente alimento ao exercício intelectual. Como eram integradas em sua maioria por oficiais burgueses, ao lhes ministrar conhecimentos técnicos, as escolas militares não entravam em conflito com a teoria de que o oficial aristocrático comandava por força de qualidades hereditárias. Na Prússia, uma escola de engenharia foi fundada em 1706. Em Woolwich, a *Royal Military Academy*, para oficiais de artilharia e engenharia, data de 1741. Os franceses, por sua vez, começaram a instrução de artilharia em Douai, no ano de 1679, e fundaram uma escola de engenharia em Mézières, em 1749. O nível e as características educacionais dessas escolas variavam consideravelmente. Woolwich, por exemplo, oferecia elementos tanto de formação militar quanto de educação geral. Até que um exame de qualificação fosse introduzido em 1774, muitos alunos eram admitidos sem qualquer espécie de preparo e alguns até sem condições de ler ou escrever. As escolas técnicas e as academias nobres foram se igualando na medida em que o século XVIII chegava à educação militar. Escolas avançadas de preparo dos oficiais para funções de estado-maior e alto comando eram realmente inexistentes.

Estados-maiores: origem e evolução. O estado-maior militar é essencialmente uma instituição profissional que recolhe conhecimentos técnicos e os aplica à administração da violência. O precursor do moderno estado-maior militar surgiu nos exércitos de Gustavo Adolfo e de Cromwell. De meados do século XVII até o final do século XVIII, entretanto, a estagnação na estrutura de estado-maior encontrava paralelo com o caráter estático da ciência militar. Os sistemas existentes em 1790 de certo modo se pareciam mais com aqueles de cento e cinquenta anos antes do que com os de cinquenta anos depois.

A estrutura de estado-maior, rudimentar como era, teve origens nas atividades de suprimento indispensáveis aos exércitos nacionais permanentes. A figura-chave nos primeiros estados-maiores

era o general intendente. Tal como a artilharia e a engenharia eram as únicas armas que exigiam formação técnica, as atividades logísticas eram as únicas funções que exigiam planejamento e controle especializados. Em consequência, os estados-maiores tinham pouco a ver com as operações militares. Estratégia e tática permaneciam como a província do general comandante com a assistência de uns poucos *aides-de-camp*. Se o general fosse medíocre, não via necessidade alguma do trabalho de um estado-maior organizado. Se fosse um general capaz – como Frederico ou Saxe – tinha pouca necessidade dele. O trabalho de estado-maior era desnecessário até que a guerra se fizesse, por si mesma, tão complexa quanto suas atividades de apoio.

No século XVIII, a França possuía o sistema de estado-maior mais desenvolvido. Mas só por cinco anos, 1766-71, e novamente depois de 1783, teve o país um verdadeiro estado-maior geral no sentido profissional moderno. Esse estado-maior francês, tal como organizado por Bourcet, requeria exames e um estágio probatório para inclusão em seus quadros. Uma instituição assim científica, todavia, constituía exceção e achava-se deslocada no exército francês aristocraticamente conduzido. Na Prússia, o embrião de um estado-maior geral existia na figura do general intendente e seus assistentes. Mas suas funções limitavam-se a suprimentos e fortificações e tiveram importância e influência insignificantes até o final do século XVIII. Na Grã-Bretanha, praticamente não se verificou evolução alguma no funcionamento do estado-maior desde a organização adotada no exército de Cromwell.[6]

Competência e espírito. O corpo de oficiais do século XVIII subordinava os valores militares de especialização, disciplina e responsabilidade aos valores aristocráticos de luxo, coragem e individualismo. O aristocrata era um oficial amador; para ele, o oficialato não representava uma vocação com fins e padrões próprios, porém um atributo incidental de sua posição na sociedade. Ao lado de lazer, caça e boa vida, combater fazia parte de seu ideal – um passatempo valorizado pelas oportunidades de esporte e aventura que proporcionava. Alguns desses amadores revelaram-se soldados competentes, mas eram as exceções do sistema, não o produto. No exército francês, os únicos oficiais habilitados nos aspectos práticos de sua vocação eram os mercenários que, entretanto, só constituíam uma minoria, restrita

aos postos mais baixos da hierarquia. O nível geral de competência dos oficiais franceses causava irritação a seus comandantes. As condições eram um pouco melhores na Inglaterra e na Prússia. Mas a senilidade, a corrupção e a inépcia da oficialidade prussiana aumentaram no século XVIII, na medida em que os postos mais altos eram preenchidos por generais idosos, enquanto os mais baixos o eram pelos filhos menos capazes da nobreza. A deterioração do corpo de oficiais, produto inequívoco do sistema de seleção e organização de Frederico, culminou com o revés de Jena e com a capitulação das fortificações prussianas diante de Napoleão.

Na França, a intromissão de considerações sociais no exército tornou praticamente impossível a manutenção da disciplina com base no posto. A não ser quando realmente exercitando tropas, oficiais superiores, mas de posição social inferior, concediam precedência a subordinados de família mais distinta. De um oficial esperava-se que mantivesse, tanto no campo quanto na corte, um lar condizente com seu *status* social. As influências palacianas faziam que oficiais abandonassem suas responsabilidades militares quando assim se sentissem inclinados. Na Prússia, a pobreza do campesinato evitava os excessos de luxo que caracterizavam as forças francesas. Os oficiais prussianos, todavia, não tinham maior senso de responsabilidade e de integridade do que seus êmulos franceses e com muita regularidade se aproveitavam das oportunidades para enriquecer à custa do tesouro real. O código aristocrático do oficial solapava a disciplina militar, duelos entre oficiais novatos e veteranos eram, por exemplo, um fenômeno comum. Na Grã-Bretanha, por outro lado, a persistente interferência do Parlamento e da Coroa nos assuntos militares impossibilitava a disciplina. Os membros do Parlamento intercediam junto às autoridades em favor de amotinados ou desertores que fossem seus parentes e amigos, e não poucos oficiais se sentiam livres para abandonar seus regimentos quando eram mandados para guarnições indesejáveis.[7]

Sumário. O corpo de oficiais do século XVIII atendia mais às necessidades da aristocracia do que ao desempenho eficiente da função militar. A riqueza, as origens familiares e a influência pessoal e política é que ditavam a indicação e a promoção de oficiais. Crianças e incompetentes detinham, não raro, altos postos militares. Não exis-

tia um conjunto de conhecimentos profissionais. Consequentemente, não se dispunha de instituição alguma, com exceção de umas poucas escolas técnicas, para ministrar conhecimentos militares, não havendo tampouco sistema algum para aplicar na prática esses conhecimentos. Os oficiais se comportavam como aristocratas e estes acreditavam ser mais do que qualquer outra coisa. O estado retrógrado da vocação militar podia ser contrastado com as condições das profissões jurídicas, médicas e clericais da época. A rudimentar existência independente de cada uma delas tornava inconcebível a espécie de prostituição a que se submetia a vocação militar. Em resumo, a profissão militar simplesmente inexistia.

Ideais Profissionais: O Preparo Militar e a Índole Natural

O século XVIII testemunhou uma enorme profusão de literatura militar, que marcou a culminância de uma época nessa área de pensamento e os tenros primórdios de uma perspectiva moderna. Poucos escritores produziram obras dignas de nota sobre tópicos especializados, mas dois autores do século XVIII – Guibert e Lloyd – anteciparam-se aos desenvolvimentos do século XIX e formularam uma visão abrangente e científica da guerra.[8] Foram as exceções. Porque a grande massa do que então se escreveu radicava-se no passado e buscava lições nas práticas militares dos gregos e romanos. Faltava-lhes a verdadeira compreensão da substância e dos limites da matéria em estudo. Em vez de uma concepção científica da guerra, os autores ofereciam conselhos práticos sobre uma enorme variedade de assuntos desconexos. Com respeito às instituições militares, eles substituíram a glorificação do talento natural por uma concepção de oficialato profissional. O pensamento militar oitocentista era caracteristicamente pré-profissional – não tinha unidade, nem foco, nem teoria, nem sistema algum. Refletia com absoluta exatidão o estado primitivo da técnica militar e a ausência de instituições profissionais.

A deficiência mais espantosa no pensamento militar anterior a 1800 era a ausência de qualquer concepção de ciência militar como um ramo distinto do conhecimento, unificado e completo em si

mesmo, suscetível da análise lógica de seus elementos componentes e possuindo, não obstante, um relacionamento definido com outros ramos de conhecimento. De fato, os escritores militares negavam de modo geral a possibilidade de um dia poder desenvolver-se tal ciência ou princípios fixos de guerra, quaisquer que fossem. "A guerra", dizia o marechal Saxe, "é uma ciência repleta de sombras em cuja obscuridade ninguém pode andar com passo firme... Todas as ciências têm princípios e regras. A guerra não tem nada disso".[9] Podia ser que Guibert e Lloyd deplorassem a falta de uma ciência da guerra, mas ela era aceita como necessária pela maioria dos pensadores militares. Eles também deixaram de reconhecer a possibilidade de se analisar logicamente a guerra em seus subcomponentes. Só muito raramente é que se faziam distinções teóricas entre estratégia, tática e outros ramos da ciência militar. Como resultado, não poucas obras sobre a guerra tratavam de uma confusa miscelânea de tópicos, que traziam pequena ou nenhuma relação lógica uns com os outros. Se algum esquema de organização eles possuíam, além da disposição alfabética, era um esquema de natureza cronológica. Essa proposta era virtualmente idêntica a de Vegetius, autor do século IV, cuja obra, sob muitos aspectos, era tão aplicável no século XVII quanto na época em que fora escrita. Óbvio está que tal desenvolvimento cronológico é apenas o inverso de uma proposta teórica lógica que começasse com a natureza da guerra e da batalha e depois deduzisse o tipo desejável de equipamento, instrução, organização e recrutamento segundo os objetivos que as forças militares tivessem de alcançar. De qualquer modo, a obra militar típica do século XVIII era mais um catálogo do que um tratado.

Autor cuja obra se destaca em acentuado contraste com outras é Henry Lloyd. Este fez grande esforço para captar a essência da guerra – "Guerra é um estado de ação" – e para deduzir dessa essência a natureza de um exército. Exército por ele definido como "o instrumento com o qual se executa toda e qualquer espécie de ação militar". Tratou depois de analisar o exército como uma máquina, considerando as diversas partes e suas inter-relações. Ao contrário de Saxe, sustentava Lloyd que a arte da guerra "como todas as outras, firma-se em certos princípios fixos e invariáveis por natureza, dos quais só sua aplicação pode variar: de si mesmos, eles são constan-

tes". Contemporâneo de Bentham, ele insistia em um rigoroso utilitarismo militar. Invertendo a proposta cronológica, afirmava que o tipo de campanha a ser travada e o plano de operações sempre devem determinar o número e a espécie das tropas, bem como a quantidade e a qualidade dos paióis.[10] À parte desse historiador inglês, entretanto, foram poucos os que aplicaram esforços com vistas à compreensão e definição da guerra.

A teoria oitocentista do generalato centrava-se no conceito do gênio natural. Comando militar era uma arte como escultura ou música, que exigem talento inato. Competência militar não podia ser transmitida nem ensinada, era um produto de fatores puramente subjetivos que existiam dentro das pessoas, e não o resultado de alguma coisa derivada do próprio ambiente. Essa ideia é fundamentalmente romântica e antiprofissional. Com efeito, segundo a aplicação da teoria aristocrática no plano individual certos homens nasciam para comandar e outros para obedecer. A nobreza sustentava que os homens nascidos para seus postos eram capazes de ser oficiais. Por sua vez, os escritores militares do iluminismo acreditavam que só um homem nascido com superiores qualidades congênitas poderia ser um comandante bem-sucedido. Ambas as teorias negavam a possibilidade de se preparar oficiais ou generais em instituições sociais objetivas. A teoria do gênio natural era aceita até pelos pensadores mais avançados da época. Saxe, por exemplo, era um que sustentava existir semelhança básica entre guerra e outras artes. Guibert glorificava o "general inato". Lloyd afirmava que a guerra dividia-se em duas partes: uma parte inferior e mecânica, que podia ser ensinada por regulamentos e preceitos, e outra superior que só podia ser ministrada por conhecimento natural e intuitivo do gênio: "nenhum regulamento, nenhum estudo ou aplicação, por mais assíduos que sejam, como experiência alguma por mais prolongada que tenha sido, podem ensinar essa parte – ela é o efeito da genialidade e só da genialidade".[11]

As Origens do Profissionalismo

O primado da Prússia. Se fosse necessário dar uma data precisa da origem da profissão militar, o dia 6 de agosto de 1808 teria de ser

escolhido. Nesse dia, o governo prussiano emitiu um decreto sobre a nomeação de oficiais, o qual definia o padrão básico do profissionalismo com clareza inequívoca:

> O único título a dar direito a um posto de oficial será, em tempo de paz, o da educação e conhecimentos profissionais; em tempo de guerra, bravura e percepção exímias. De qualquer parte da nação, portanto, todos os indivíduos que possuam essas qualidades estão habilitados aos mais altos postos militares. Fica abolida toda distinção de classe anteriormente existente e todo homem, independentemente de suas origens, tem iguais deveres e iguais direitos.[12]

As grandes reformas de Scharnhorst, Gneisenau, Grolmann e da Comissão Militar Prussiana marcam o verdadeiro início da profissão militar no Ocidente. A obra destes líderes refletiu uma tendência subjacente de pensamento, de debates e de escritos que apareceram no exército prussiano na última década do século anterior e que eclodiram depois de Jena. Esse movimento significou uma acentuada ruptura com o século XVIII. Scharnhorst e Gneisenau, e não Frederico – o Grande – e seu pai, é que foram os verdadeiros fundadores do moderno exército alemão. Eles consolidaram as instituições e os ideais que dominaram as forças prussianas pelo restante do século e forneceram o modelo segundo o qual praticamente todos os demais corpos de oficiais foram moldados. Cada nação deu sua contribuição peculiar à cultura da sociedade ocidental. Para a Prússia, vai a distinção de ter dado origem ao oficial profissional.

No século XIX, a profissionalização militar concentrou-se em dois períodos. Durante as Guerras Napoleônicas e imediatamente depois, foram muitos os países que criaram instituições de ensino militar básico ao mesmo tempo que negligenciavam os obstáculos de acesso ao oficialato. No terceiro quarto do século, os processos de seleção e de promoção foram revisados, organizados os estados-maiores e fundadas instituições de ensino militar avançado. Em ambos os períodos, a Prússia foi pioneira. Embora todos os países da Europa tivessem adquirido, em 1875, os elementos

básicos do profissionalismo militar, só na Prússia esses elementos foram desenvolvidos em um sistema completo e acabado. Exigências de educação geral e especial para ingresso, exames, instituições de ensino militar superior, promoção por merecimento e desempenho, sistema aprimorado e eficiente de estado-maior, senso de unidade e responsabilidade corporativas, reconhecimento dos limites de competência profissional, tudo isso a Prússia possuía em grau extraordinário. Além do mais, foi um prussiano, Clausewitz, quem contribuiu com o *rationale* teórico da nova profissão. Por que esse país exerceu de tal maneira essa liderança? A resposta deve ser encontrada nas causas gerais responsáveis pelo aparecimento do profissionalismo na Europa e no grau peculiar em que elas estiveram presentes na Prússia. Esses fatores foram especialização tecnológica, nacionalismo competitivo, conflito entre democracia e aristocracia e presença de autoridade legítima e estável.

As condições do profissionalismo. O crescimento demográfico nos séculos XVIII e XIX, o desenvolvimento da tecnologia, o início da industrialização e o avanço do urbanismo, tudo isso contribui para o aumento da especialização funcional e divisão de trabalho. A guerra, como tudo o mais, já não era uma ocupação simples e descomplicada. Os exércitos passaram a ser maiores e, o mais importante, passaram a ser compostos de elementos cada vez mais diversificados. Outrora, todos os membros de uma força militar executavam semelhante função: dominar o inimigo com lanças ou espadas, conforme fosse o caso. Agora, exércitos e marinhas se tornaram organismos complexos que incorporam centenas de diferentes especialidades, criando a necessidade de outro tipo de especialista, aquele que coordena e dirige essas partes diversificadas em favor da meta colimada. Não mais seria possível dominar essa habilidade mantendo-se a competência em muitos outros campos. Tornou-se impossível, de modo particular, ser um perito na administração da violência para defesa externa e ao mesmo tempo entender de política e de negócios de Estado ou saber empregar a força para a manutenção da ordem interna. As funções do oficial tornaram-se diferentes das do político e do policial. A especialização tecnológica esteve presente, de forma mais ou menos equilibrada, em todo o mundo ocidental. O profissionalismo precisava

surgir. A explicação para sua especial manifestação na Prússia reside nas condições políticas e sociais. Um segundo fator que estava na base do profissionalismo militar foi o crescimento do Estado-nação. A existência autônoma de um corpo de oficiais separado de outras instituições sociais requer não apenas que ele seja imprescindível, mas também que haja suficientes recursos para sustentá-lo. Ambas essas exigências foram supridas pelo desenvolvimento do sistema do Estado-nação. A competição entre Estados fez que cada qual criasse um corpo permanente de especialistas dedicados aos interesses da segurança militar. A perda ou a ameaça de perda dessa segurança pela guerra, ou mais precisamente pela derrota na guerra, significou para cada país uma instigação imediata ao profissionalismo. Foi depois de uma derrota sofrida em 1806 que a Prússia criou seu corpo de oficiais, tendo dado início a uma segunda onda de profissionalismo ao ser humilhada pela Dinamarca em 1848. Na França, o profissionalismo deu seus maiores passos depois de 1815 e de 1870, o que ocorreu na Inglaterra depois de 1856, 1870 e 1902. O tamanho do Estado-nação também influiu no suprimento de recursos indispensáveis à manutenção de uma profissão militar permanente. De mais a mais, como parte da burocracia estatal, um corpo de oficiais só podia ser mantido por sociedades com instituições governamentais altamente desenvolvidas.

Para a Prússia, o fator do nacionalismo competitivo teve uma peculiar aplicabilidade. Carente de fronteiras naturais e com um território disperso por toda a Alemanha, o país viu-se particularmente condicionado a uma poderosa força militar a fim de manter sua independência e integridade. Disso seus governantes tinham plena consciência desde meados do século XVII e, em consequência aplicaram enormes recursos e muita mão de obra na manutenção de um exército operante e permanente ao longo de todo o século XVIII. Se a Prússia não era uma nação com um exército e sim um exército que tinha uma nação, como afirmava Mirabeau, isso acontecia porque em um sentido muito particular, a existência do exército era essencial à sobrevivência do país. A derrota e a humilhação da Prússia pelos exércitos concentrados de Napoleão demonstraram a seus dirigentes que aquela força característica do século XVIII já não lhes podia garantir segurança. Para enfrentar o nacionalismo da Revo-

lução Francesa, a população prussiana alistou-se no exército. Para se opor ao gênio de Napoleão e ao talento de seus marechais, escolhidos de forma um tanto casual, mas eficaz por suas qualidades, os prussianos adestraram um corpo coletivamente competente de oficiais que prevaleceu em virtude de superior treinamento, organização e fiel cumprimento de seus deveres. Em longo prazo, foi vantajoso para a Prússia que não tivesse surgido qualquer líder natural para revigorar o país na derrota. Essa falta fez que os prussianos lançassem mão da instrução sistemática de homens comuns. Como a potência militarmente mais insegura da Europa, não constituiu surpresa que Prússia se tornasse pioneira na criação de um corpo profissional de oficiais.

A ascensão dos partidos e ideais democráticos constituiu um terceiro fator a influenciar o crescimento do profissionalismo. A ideologia democrática era um sistema basicamente favorável à organização de instituições políticas. Seus proponentes, contudo, trataram de moldar as instituições militares também, segundo o padrão democrático. Substituíram o ideal aristocrático pelo ideal representativo, o oficialato seria democratizado e seus membros escolhidos, não por títulos de família, mas pela escolha de seus concidadãos. Na Revolução Americana, a eleição de oficiais tornara-se o meio predominante de indicação para a milícia estatal. Esse sistema foi novamente experimentado nos primeiros anos da Revolução Francesa, com resultados igualmente infrutíferos. De resto, o ideal representativo era tão incompatível com o profissionalismo militar quanto o ideal aristocrático. Representou, entretanto, um fator capital para acabar com o monopólio dos nobres no corpo de oficiais. O conflito entre os dois ideais, na primeira metade do século XIX, produziu um beco sem saída favorável ao avanço do profissionalismo. Quando os dois lados pugnavam por subordinar os militares a seus respectivos princípios e interesses, a única base de compromisso se tornou o reconhecimento mútuo de um corpo independente de oficiais, livre de sujeição partidária ou de classe, além de organizado de acordo com princípios e interesses próprios.

A balança favorável ao profissionalismo existia particularmente na Prússia e, em menor alcance, na França. No primeiro desses países, a aristocracia e os valores aristocráticos continuaram fortes um

século depois dos acontecimentos de Jena. Ao mesmo tempo que os ideais liberais floresciam, cada vez mais poderosa se tornava a burguesia. A melhor maneira para resolver o conflito entre ideologia e classes rivais pelo controle da oficialidade só podia ser por um organismo profissional desvinculado da política. As reformas prussianas de 1806-12 refletiram concretamente essa situação. Os militares conservadores queriam manter a base aristocrática do corpo de oficiais. Em contrapartida, os reformistas mais extremados lutavam pela substituição do sistema de oficiais eleitos. Scharnhorst estava em condições de não apenas equilibrar um grupo contra outro, mas também apresentar um sistema baseado em padrões profissionais que não satisfaziam a qualquer dos dois, mas que eram aceitáveis por ambos. Gouvion Saint Cyr usou semelhante estratégia na França, uma década mais tarde. Sob Napoleão, o exército impregnara-se de liberalismo. Os reacionários da Restauração desejavam então passá-lo a limpo e retornar ao modelo de 1789. Saint Cyr conseguiu em 1818 a aprovação de suas reformas com a oposição dos radicais de ambas as extremidades do espectro político, mas com o apoio de um sólido bloco de opinião moderada. [13] Por outro lado, em um país como a Inglaterra, onde o conflito entre aristocracia e democracia não era nem muito agudo nem generalizado como em outras partes, embora realmente existisse, faltou igual ímpeto para adotar o profissionalismo como dispositivo de acomodação social. Finalmente, nos Estados Unidos, onde não havia aristocracia e o ideal democrático reinava quase sem contestação, o incentivo ao profissionalismo era praticamente inexistente.

As diferentes forças da aristocracia e da democracia nos continentes europeu e americano explicam, em parte, o peculiar fracasso histórico de observadores, dos dois lados do Atlântico, em reconhecer o surgimento do profissionalismo militar. Na Europa, o profissionalismo desafiou os aristocratas dominantes; em consequência, eles o identificaram com democracia. Nos Estados Unidos, o profissionalismo desafiou a democracia e, portanto, ficou equiparado com aristocracia. Os resultados desse curioso fato podem ser vistos no penetrante resumo que De Tocqueville fez das características principais de um corpo profissional de oficiais. Observando o mundo mediante os olhos europeus, ele descreve esses elementos profissionais como

característicos de "exércitos democráticos".[14] Nos Estados Unidos, entretanto, os *jacksonianos* estavam ao mesmo tempo incriminando paradoxalmente de aristocráticas aquelas mesmas instituições que De Tocqueville rotulava de democráticas. É claro que elas não eram nem aristocráticas nem democráticas – eram militares. Mas nenhuma das perspectivas, nem a aristocrática nem a democrática, poderia estabelecer distinção entre elas com base na posição do inimigo sócio-político.

Um fator definitivo que facilitou o crescimento do profissionalismo foi a existência de uma única fonte reconhecida de autoridade legítima sobre as forças militares. Um oficial profissional está imbuído do ideal de servir à nação. Na prática, ele tem de ser leal a uma única instituição normalmente aceita como corporificando a autoridade da nação. Onde há autoridades ou ideias conflitantes quanto a reconher a quem cabe a autoridade, o profissionalismo se torna uma coisa difícil e até impossível de alcançar. O conflito de ideologias constitucionais e de lealdades governamentais divide a oficialidade e superpõe considerações e valores políticos sobre considerações e valores militares. A natureza das lealdades políticas de um oficial assume caráter mais importante para o governo do que o nível de sua competência profissional.

A necessidade de um único detentor de autoridade sobre os militares limita a extensão à qual o conflito de classes pode estimular o profissionalismo. Na verdade, o profissionalismo vê-se mais tolhido do que ajudado quando as classes oponentes se tornam identificadas com instituições governamentais em conflito, cada qual querendo reivindicar alguma autoridade sobre a oficialidade, ou quando as duas classes têm opiniões fundamentalmente diferentes sobre a estrutura constitucional do Estado. Conflitos de classe só redundam em benefício do profissionalismo se ambas as partes aceitarem a autoridade de uma determinada instituição governamental sobre os militares. Nessas condições, o profissionalismo exige não só que a luta de classe e o conflito político fiquem longe das forças armadas, mas também que a canalização da influência política sobre elas se dê por intermédio de uma instituição governamental formalmente aceita. Um grau mínimo de consenso constitucional é, portanto, essencial ao profissionalismo militar.

Quando observado à luz dessas considerações, o fato extraordinário com relação à Prússia, França e Grã-Bretanha é que só na Prússia existiu situação constitucional favorável ao crescimento do profissionalismo militar. Foi básico para o profissionalismo prussiano a aceitação do rei como senhor supremo da guerra e única autoridade sobre assuntos militares. A despeito de seu poder em ascensão, a burguesia prussiana nunca foi capaz, a não ser por breves períodos em 1818-1850 e 1860-1863, de contestar essa autoridade nem de desafiar a do Parlamento. Em consequência, foi relativamente fácil isolar o Exército da política constitucional ali em debate.*

Na Grã-Bretanha, porém, o sistema de duplo controle estabelecido pelo acordo constitucional de 1688 retardou a profissionalização. Quem detinha o poder de mobilizar e manter forças militares era o Parlamento; o comando e as nomeações ficavam como prerrogativas da Coroa. A rivalidade institucional entre os poderes executivo e legislativo envolveu as forças armadas na política interna, até que a supremacia do Parlamento se consolidasse definitivamente no século XIX. A conquista dessa supremacia na esfera militar começou com a criação do cargo de ministro de Estado para a Guerra, na década de 1790, e acabou com a abolição do cargo de comandante em chefe cem anos depois. Mas, nesse ínterim, o sistema do século XVIII já fora exportado para as colônias norte-americanas e copiado pelos autores da Constituição norte-americana. Em consequência, muitos dos problemas do profissionalismo militar e do controle civil, arrostados posteriormente pelos Estados Unidos, assemelhavam-se bastante com os da Inglaterra georgiana.

Na França, o conflito constitucional foi mais profundo, perdurou por mais tempo e teve efeitos bem mais adversos sobre o profissionalismo. Em casos isolados, como 1818, esse conflito poderia

---

* Registrava-se uma exceção parcial com o ministro da Guerra que, depois de 1850, se tornou responsável, em alguns assuntos, perante o Parlamento e, em outros, perante a Coroa. Às vezes, a posição do ministro tornava-se insustentável e essa dupla responsabilidade contribuía para a queda de seu cargo. Ver Gordon A. Craiq. *The Politics of the Prussian Army*, 1640-1945 (Oxford, 1955), pp. 124-125, 223-225.

ter sido utilizado para promover a profissionalização das forças armadas. Mas a luta foi normalmente tão intensa e envolveu ideologias constitucionais tão divergentes que uma negociação, pelo isolamento da oficialidade da política, tornava-se impossível. Os cismas que dividiam o país refletiam-se em suas forças armadas. Republicanos, legitimistas e bonapartistas, todos eles empreendiam esforços diretos para controlar o exército. Os estadistas franceses dividiam-se entre o ideal de uma oficialidade profissional e completamente apolítica, que se manteria em escrupulosa neutralidade, e o temor de que se não exercesse influência para garantir a lealdade de oficiais de altos postos à ideologia constitucional deles próprios – o corpo de oficiais poderia mostrar-se inconfiável, ou até revolucionário, em uma emergência. Embora Saint Cyr tivesse tentado durante a Restauração neutralizar o corpo de oficiais ao profissionalizá-lo, os líderes aristocráticos do governo insistiam em classificar oficiais de acordo com suas opiniões políticas, expurgando aqueles considerados não confiáveis e submetendo o Exército à vigilância da polícia secreta.[15] Os nomes de Macmahon, Boulanger, Dreyfus, Sarrail, De la Rocque, Petain e De Gaulle comprovam o subsequente e contínuo envolvimento de oficiais franceses na política constitucional.

Serviço militar obrigatório e profissionalismo. O avanço do nacionalismo e da democracia resultou em importante fruto que se manteve estreitamente ligado ao aparecimento do profissionalismo. Foi o conceito de "nação em armas" e seu corolário de Exército nacional, com um efetivo recrutado por meio do serviço militar de todos os cidadãos por um curto período de anos. Na oficialidade, a passagem do amadorismo para o profissionalismo sempre esteve virtualmente associada à mudança, nas fileiras, da condição de soldado de carreira para a condição de cidadão-soldado. A Prússia, o primeiro país a profissionalizar seu corpo de oficiais, foi também o primeiro a introduzir o serviço militar obrigatório. A lei de 3 de setembro de 1814 obrigava todos os súditos prussianos a servirem por cinco anos no exército (três no serviço ativo e dois na reserva) e quatorze anos na milícia ou *Landwehr*. Embora variassem de tempos em tempos os prazos do serviço, o sistema básico fixado por lei permaneceu em vigor até a Primeira Guerra mundial. Na França, o recrutamento, que havia sido empregado em uma base temporária e confusa durante a

Revolução e o Império, foi proibido pela Carta de Luiz XVIII. Com suas reformas do corpo de oficiais, entretanto, Saint Cyr tentou introduzir uma forma de serviço militar obrigatório. A oposição aristocrática obrigou-o a comprometer-se com uma lei sob a qual o exército era recrutado não só por alistamento de voluntários mas também por sorteio. Permitiam-se substitutos, porém, e quando a profissionalização da oficialidade estagnou em meados do século, a França retornou ao sistema pré-revolucionário de preencher as fileiras com voluntários engajados. Só com a segunda onda de profissionalização, depois da Guerra Franco-Prussiana, a França adotou o exército de massa. A Inglaterra e os Estados Unidos só introduziram o recrutamento em tempo de paz no século XX. O triunfo da Prússia em 1870, todavia, levou os ingleses não apenas a abolirem o sistema de compras de postos no corpo de oficiais, como também a darem um passo na direção de um exército de massa – reduzindo o prazo de serviço de dez para seis anos e fazendo ingentes esforços para aumentar os alistamentos em curto prazo.[16]

A introdução simultânea da conscrição e do profissionalismo representou em parte uma reação paralela à necessidade de segurança militar. A Prússia profissionalizou seus oficiais e adotou a conscrição de praças como resultado da derrota imposta por Napoleão. Os outros países europeus adotaram esse duplo aspecto do sistema prussiano na medida em que seus méritos lhes eram evidenciados, fosse por observação ou por experiência direta e desastrosa. Países geograficamente mais seguros, como a Grã-Bretanha e os Estados Unidos, foram lentos em realizar ambas as mudanças. De mais a mais, existia uma relação mais direta entre conscrição e profissionalismo. Só se podia confiar nos aristocratas amadores desde que as fileiras fossem integradas por soldados engajados. Quando estes se tornaram amadores, os exércitos aumentaram de tamanho, fazendo-se imprescindível uma liderança muito mais capaz e experimentada. Tornou-se então obrigação dos oficiais se constituírem no cerne do estamento militar, serem responsáveis pelo avanço da técnica militar e treinarem o fluxo constante de conscritos pelas fileiras. A mudança na natureza não só da oficialidade como também das praças lhes alterou as relações com o restante da sociedade. No exército do século XVIII, as praças formavam um grupo de proscritos, marginais e suspeitos,

sem raízes nem conexões com a sociedade. Por outro lado, os oficiais tinham *status* definido na sociedade, em virtude de sua posição aristocrática. Na inversão dos papéis que ocorreu no século XIX, os conscritos passaram a representar o corte transversal da população do país – os cidadãos de coração – ao passo que os oficiais formaram um grupo profissional isolado, que vivia em um mundo a parte, com poucos laços com a sociedade externa. Enquanto o pessoal conscrito era a parte mais "militar" do exército do século XVIII, no exército moderno os oficiais é que constituem essa parte mais "militar".

Certos autores tendem a superenfatizar o significado da introdução do serviço militar obrigatório e a negligenciar a importância das mudanças na oficialidade.[17] A vitória da Prússia sobre a França em 1870 deveu-se tanto à superior capacitação profissional da oficialidade prussiana, particularmente a seu estado-maior geral, quanto ao caráter de "massa" do exército prussiano. Ao enfatizarem a evolução do antigo "exército profissional" para o novo exército de "cidadãos" ou de "massa", esses comentaristas obscurecem o aparecimento do profissionalismo no corpo de oficiais. O desprezo desse fator leva-os a concluir que os exércitos de massa tendem inevitavelmente à guerra total e à disputa nacional sangrante de ferocidade ilimitada. A conscrição pode realmente produzir tendências nessa direção, mas estas são em parte contrabalançadas pela especialização moderadora, racional e cautelosa que a profissionalização da oficialidade introduz na liderança dos exércitos.

O Aparecimento das Instituições Profissionais, 1800-1875

Ingresso e formação inicial. A evolução dos métodos profissionais de ingresso passou por três fases: (1) eliminação dos pré-requisitos aristocráticos para ingresso; (2) exigência de um nível básico de formação profissional e de competência; e (3) exigência de um mínimo de educação geral que fosse ministrada em instituições não dirigidas por militares.

Na Prússia, o decreto de 6 de agosto de 1808 aboliu as restrições de classe para ingresso. Uma rigorosa sequência de exigências

e exames foi então estabelecida para garantir a competência básica da oficialidade.*

Entretanto, a despeito da abertura formal do oficialato a todos os candidatos qualificados, as considerações aristocráticas ainda continuavam significativas. Os regimentos mais elitizados de guarda eram, de um modo geral, exclusivamente aristocráticos, enquanto as armas técnicas eram burguesas em sua maioria e as unidades de linha regular dividiam-se mais ou menos em partes iguais. As exigências de indicação por um coronel comandante de regimento ou, sucessivamente, por admissão à escola de cadetes possibilitavam excluir candidatos sem adequados antecedentes familiares. Os não aristocratas, no entanto, eram sempre um elemento substancial da oficialidade; na reação que se registrou depois de 1815, a proporção deles declinou de cerca da metade para cerca de um terço da oficialidade em 1860. Depois disso, seus números aumentaram constantemente até perfazerem cerca de dois terços do corpo de oficiais às vésperas da Primeira Guerra Mundial. As exigências de educação e de exame, suspensas em 1865, asseguraram a todos os oficiais, aristocratas ou burgueses, uma competência básica bem mais alta do que a de qualquer outro Exército europeu.

Os primeiros reformadores prussianos enfatizavam a conveniência de educação geral e especializada dos oficiais. A princípio, os dois tipos de educação realmente se misturavam em uma confusa va-

---

* Os passos normais para ingresso de um estudante ginasiano da Prússia no oficialato, dos dezessete e meio aos vinte e três anos de idade, por volta da metade do século, eram: (1) indicação do comandante de um regimento; (2) aprovação no exame geral em artes liberais; (3) serviço de seis meses nas fileiras; (4) nomeação como alferes (Portepeefähnrich); (5) nove meses de instrução em unidade-escola divisionária; (6) exame especial sobre assuntos militares; (7) aceitação dos oficiais do regimento; e (8) comissionamento como tenente. O grosso dos estudantes que frequentavam a escola de cadetes submetia-se aos exames gerais com a idade de dezoito ou dezenove anos, obedecendo-se ao mesmo procedimento com relação àqueles que provinham do ginásio. O procedimento para ingresso na marinha alemã, no final do século, seguia esse sistema do exército. Ver Archibald Hurd e Henry Castle (Londres, 1913), pp. 160-164.

riedade de escolas e bancas examinadoras. Mas, em 1844, uma organização mais séria aumentou as exigências gerais de educação e separou claramente a educação geral da técnica. A filosofia por trás dessa reforma era a de que o recrutamento para o oficialato teria de ser feito na própria base do recrutamento para outras profissões instruídas.*

Segundo as palavras de um general prussiano:

> O primeiro e grande objetivo dos exames militares é assegurar um corpo de oficiais educado com liberalidade (*ein gebildetes Offiziercorps*) e não supereducado (*übergebildetes*); o segundo objetivo é garantir um

---

* Henry Barnard, *Military Schools and Courses of Instruction in the Science and Art of War* (Filadélfia, 1862), pp. 291-292, resumiu da seguinte maneira a teoria das reformas:

1. A profissão militar, como qualquer outra, requer uma educação geral sistematizada, normalmente destinada a cultivar a inteligência, e diferente da subsequente educação especial e profissional para a qual aquela é a base necessária. A primeira é posta à prova nos exames para alferes, a última, nos exames para oficial.
2. A educação preparatória exigida para um candidato a alferes é função das escolas convencionais do país...
3. A indispensável instrução prévia não apenas dá ao candidato um embasamento mais seguro para sua posterior educação militar mas também por ser a base indispensável a todas as profissões, colocando-o desde então com liberdade para desenvolver os conhecimentos especiais necessários a qualquer outra profissão que venha a escolher.
4. As escolas divisionárias são liberadas de ministrar cursos variados de instrução em ciências escolásticas, tarefa que ultrapassa sua capacidade; o resultado disso era que a maioria dos estudantes se mostrava pouco aplicada em educação formal e geral, e só superficialmente preparada nos elementos das ciências profissionais, embora passassem anos sendo adestrados para os exames, em vez de serem educados para a vida.
5. Quando as escolas divisionárias dispõem de um bom quadro de professores militares, elas podem ministrar uma boa educação profissional...
6. Pela carga de educação liberal exigida nos exames para alferes, os amigos daqueles destinados à profissão militar são advertidos a lhes ministrar uma educação igual àquela recebida pelos membros de outras profissões...

> corpo de oficiais profissionalmente educado (*ein berufgebildetes Offziercorps*).[18]

Dos futuros oficiais exigia-se diploma do ginásio e que recebessem o certificado de aptidão para a universidade ou, na falta disso, que fossem aprovados em um rigoroso exame geral de seis dias de duração. Tais exames destinavam-se a testar não só os conhecimentos factuais do estudante como sua capacidade intelectual e seu talento analítico. Cerca de dois terços dos oficiais provinham dos ginásios e de outras escolas que preparavam alunos para todas as carreiras, ao passo que o restante era oriundo em especial das escolas de cadetes mantidas pelo Estado para os filhos de ex-oficiais. Os estudantes ingressavam nessas escolas com a idade de 10 ou 11 anos ou dos 15 aos 16 anos. Embora os cadetes fossem sujeitos à disciplina militar, a instrução que recebiam consistia quase que inteiramente de matérias sobre artes liberais. A direção de escolas preparatórias gerais por parte do Ministério da Guerra violava obviamente o princípio da competência profissional especializada. De fato, a educação geral oferecida nas escolas de cadetes era inferior à dos ginásios, e os próprios dirigentes militares prussianos dividiam-se quanto à conveniência de se manter tais estabelecimentos de ensino. Garantia-se a eficiência técnica dos oficiais prussianos exigindo-se que todos os inscritos, com exceção de uns poucos alunos excepcionais das escolas militares, servissem por seis meses nas fileiras, frequentassem por nove meses uma escola divisionária para treinamento militar técnico e fossem aprovados nos exames para oficiais sobre assuntos técnico-profissionais.

Na França, a Revolução eliminou as limitações aristocráticas para ingresso. Nunca mais o berço voltou a ser um pré-requisito formal para a carreira das armas. Durante a Restauração, ocorreu uma forte pressão para se voltar aos velhos tempos, mas Saint Cyr logrou êxito em consolidar firmemente o princípio de que o ingresso só teria de ser feito por competição a partir das escolas militares ou das fileiras. Padrões semelhantes foram adotados pela marinha. Por todo o século XIX, ambas as forças singulares registraram uma alta e variada proporção de oficiais aristocratas. Porém esse fato refletiu mais o grande interesse pela carreira militar entre as famílias aristo-

cráticas do que propriamente um peso de exigência de ingresso em favor deles.

A lei e a legislação subsequente de Saint Cyr determinavam que de um a dois terços dos oficiais proviessem das escolas militares e que o restante fosse oriundo das fileiras de sargentos, com um mínimo de quatro anos de serviço. Vindos das fileiras por promoção, os "soldados com galões" nem sempre compreendiam a diferença de responsabilidade e deveres entre um oficial comissionado e um graduado. Aqueles oficiais oriundos das escolas militares possuíam, ao contrário, não só uma boa educação geral mas também uma formação técnica. Existiam na França três instituições de instrução profissional. A *École Polytechnique* (fundada em 1794) supria o exército com oficiais de artilharia e engenharia, bem como a marinha com oficiais de artilharia, arquitetos navais e outros especialistas técnicos. A Escola Militar Especial, dedicada à formação de oficiais de cavalaria e infantaria, foi criada no ano de 1802, em Fontainebleau e transferida para Saint Cyr em 1808. Escolas navais foram fundadas em 1810 nas cidades de Brest e Toulon; porém em 1816 foram integradas em uma instituição que, afinal, seria instalada em Brest no ano de 1827. O ingresso em todas essas escolas se dava por exames eliminatórios, contando normalmente os candidatos entre 16 e 20 anos de idade para o Instituto Politécnico e Saint Cyr e 14 a 16 anos para a Escola Naval. Na maioria dos casos, porém, presumia-se que os candidatos já tivessem concluído o curso normal nos liceus. Os franceses, até bem mais que os prussianos, davam como certo que os oficiais tivessem passado pelas escolas secundárias do país. A única exceção era a *Prytanée Militaire*, a única escola preparatória verdadeiramente militar da França, que anualmente mandava para as academias militares um número limitado de filhos de oficiais.

O curso em *Saint Cyr* e na *École Polytechnique* tinha dois anos de duração. O currículo em Saint Cyr incluía no primeiro ano matérias predominantemente científicas, ao passo que no segundo as disciplinas eram de preferência militares. Na École Polytechnique, a instrução era quase exclusivamente científica e técnica, com apenas um curso individual sobre arte militar e topografia. Na Escola Naval, os alunos estudavam matérias gerais e profissionais por dois anos em Brest e depois se submetiam a um ano de instrução prática a bordo de um navio-escola.[19]

Condições aristocráticas para acesso ao oficialato prevaleceram por muito mais tempo no exército britânico do que as forças armadas francesas ou prussianas. A primeira ruptura no sistema de compra de postos (afora naturalmente as armas de artilharia e engenharia) ocorreu com o estabelecimento do *Royal Military College de Sandhurst*, em 1802. Para se ingressar nesta instituição fazia-se necessária uma indicação do comandante em chefe, mas os graduados eram promovidos a oficiais sem compra dos postos. Em meado do século, fizeram-se esforços para ampliar as vias de acesso para o ingresso sem a exigência da compra de postos. Mas só com a abolição de todo o sistema em 1871, as qualificações aristocráticas deixaram de ter um lugar formal nas exigências britânicas para acesso ao oficialato.* Na marinha, o ingresso como "taifeiro do comandante" foi abolido em 1794. Todavia, os "voluntários de primeira classe" que foram instituídos ainda eram designados pelos comandantes de navios. Em 1833, ainda se exigia a aprovação do almirantado para essas indicações e só em 1838-39, os exames foram instituídos. Em 1848, os poderes dos comandantes foram ainda mais restringidos e, em 1870, introduziu-se um sistema de "competição limitada" no qual se faziam duas indicações preliminares para cada nomeação. A eliminação do apadrinhamento para ingresso na marinha inglesa prosseguiu quase ao mesmo tempo que a eliminação da compra de postos para ingresso no exército.[20]

Com a criação do *Royal Military College*, em 1802, com a reorganização e a expansão de Woolwich, em 1806, e com a mudança da Academia Naval para o *Royal Naval College*, no mesmo ano, a Grã-Bretanha passou a ter adequadas instituições de formação profissional preliminar. Entretanto, não se exigia a frequência a essas escolas de

---

* Entre 1860 e 1867, das primeiras 4.003 indicações para o exército, 3.167 foram por compra de postos e 836 sem compra. A oposição às exigências educacionais para o oficialato foi bem expressa na década de 1850 pelo duque de Cambridge que atacava o sistema prussiano ao declarar que, ao contrário, o "oficial britânico deve ser primeiro um cavalheiro e depois um oficial". Citado *in Professional People* (Londres, 1952), p. 31, de Roy Lewis e Angus Maude.

todos os oficiais. Tampouco havia disposições escritas sobre uma adequada educação geral.

Os estudantes ingressavam em Woolwich e Sandhurst vindos da escola pública, embora a escola pública britânica não oferecesse uma educação comparável aos ginásios e liceus. Além disso, o almirantado desde muito tempo se apegara à política de "agarre os jovens", recrutando futuros oficiais navais com a idade dos 12 aos 14 anos. Em consequência, se o oficial de marinha tivesse de adquirir uma educação geral, deveria obtê-la do próprio almirantado. De 1807 a 1837, fez-se grande esforço para se ministrar essa educação no *Royal Naval College*, em Portsmouth. Mas em 1837, a escola foi fechada e mandou-se para o mar a educação geral, com os aspirantes sendo teoricamente educados por professores a bordo de navios em pleno curso. De fato, o treinamento no mar era quase inteiramente prático e técnico. Em 1857, esse sistema acabou, e um navio-escola foi instalado em Dartmouth, onde os aspirantes dos 12 aos 14 anos de idade recebiam 2 anos de instrução antes de se fazerem ao mar. Em 1886, uma comissão especial sugeriu ao almirantado proporcionar "um maior grau de inteligência e melhor educação geral" fornecendo essa educação ela própria, ou protelando recrutamento de oficiais até que os candidatos concluíssem a escola secundária. Em 1903, reorganizou-se a Escola Naval em Osborne, em um esforço de prover a primeira daquelas alternativas, enquanto dez anos mais tarde a segunda linha de ação também foi adotada ao se permitir matrícula especial de alunos vindos das escolas públicas.[21] Assim, cerca de cem anos depois, quando já se exigia, havia muito, dos oficiais do exército prussiano que tivessem formação não apenas geral como também especializada, elas se tornavam um imperativo para os oficiais da marinha britânica.

Progresso. A implantação de padrões profissionais para ingresso no corpo de oficiais foi seguida pela adoção de profissionais em prol da mobilidade dentro do corpo. De modo geral, o novo sistema de ascensão tomou a forma de promoção por antiguidade combinada com promoção por merecimento.

Na Prússia, Scharnhorst introduziu a ideia de exames como pré-requisito de promoção e elevou os proventos dos oficiais de modo a lhes diminuir a dependência de rendimentos externos. Oficiais aptos eram rapidamente promovidos no Corpo do Estado-Maior

Geral. A despeito da falta de regulamentos formais, a influência e o favoritismo só desempenharam um pequeno papel na promoção de oficiais. Até o posto de capitão, a promoção geralmente obedecia à antiguidade, embora de vez em quando oficiais aptos, particularmente os que se tivessem qualificado para o Estado-Maior Geral ou para a Ajudância Geral, pudessem ser promovidos mais rapidamente. Acima do posto de capitão, a promoção se dava de acordo com a arma ou o quadro, obedecendo-se mais rigidamente à antiguidade. Um oficial que fosse preterido, quando chegasse sua vez de promoção por antiguidade, teria de renunciar. A maioria dos oficiais esperava ser promovida a major no momento certo, ocorrendo os grandes cortes nas promoções desse posto ao coronelato. Na engenharia e na artilharia, utilizavam-se exames para a eliminação de oficiais.

A lei francesa de 1818 era uma audaciosa tentativa de excluir da promoção os fatores não profissionais. Exigia que dois terços de todas as promoções até ao posto de tenente-coronel fossem por antiguidade. O terço restante das promoções nos postos inferiores, bem como todas as indicações de coronéis e oficiais-generais, era por merecimento. Essa lei, entretanto, colocava demasiada dependência na antiguidade, exigia períodos de serviço excessivamente prolongados nos postos inferiores e não evitava por completo o favoritismo aristocrático. Todo o sistema foi revisado pela Monarquia de Julho, em 1832. O interstício entre cada posto para promoção foi consideravelmente reduzido e a proporção de indicações para major, por antiguidade, foi diminuída de dois terços para a metade. Mais significativo ainda, a lei mereceu o título de "Carta Patente do Exército" porque garantia ao oficial seu posto, a não ser em casos de má conduta punida por corte marcial. Desenvolveu-se então um bem elaborado sistema de recomendações a promoção, no qual listas de oficiais promovíveis eram anualmente organizadas em cada arma e postuladas pelo inspetor geral ou por uma comissão de oficiais superiores. Em 1851, adotou-se um abrangente e regularizado sistema de reforma. Em meado do século XIX, já existia no exército francês regulamentação formal para promoção profissional. Na prática, entretanto, o sistema ainda estava sujeito a certos abusos e deficiências.

Na marinha francesa, as condições eram de certo modo semelhantes. As promoções de um posto para o seguinte exigiam de dois a

quatro anos de serviço no anterior e, em certos casos, experiência de comando. Do posto mais baixo até *capitaine de frégate* (tenente-coronel), a promoção se dava tanto por antiguidade quanto por merecimento; acima desse posto, só por merecimento. No último quartel do século XIX, o desaparecimento de oportunidades de promoção, motivado por baixo percentual de reforma de oficiais antigos, levou ao uso difundido de nepotismo e favoritismo para a conquista das poucas vagas existentes. Enquanto durante o império o mérito tinha prevalecido como norma, nos cinco anos da Terceira República a influência é que se tornara o essencial. A situação acabou ficando tão extrema, e tão fortes eram as críticas dos jornais às qualidades aparentemente excepcionais dos filhos de almirantes e ministros, que todo o sistema foi revisado em 1890. O conselho do almirantado, que existira desde 1824 e se tornara um foco de favoritismo, acabou extinto enquanto um sistema de generais-inspetores foi instituído para determinar quais os oficiais aptos à promoção.[22]

Só muito lentamente, durante o século XIX, foi que a política e a compra de postos viram-se eliminadas do exército britânico. O primeiro passo para a restrição da política foi dado em 1794, ao criar-se o cargo de comandante em chefe. O novo cargo assegurou ao Exército uma chefia militar profissional, considerada fora da área da política partidária. Essa chefia retirou gradativamente as indicações e a disciplina da influência de ministros civis mais politicamente vulneráveis. Em 1861, confiou-se ao comandante em chefe a total responsabilidade pelo comando, pela disciplina e pelas promoções no Exército, sujeitando-se apenas ao controle geral da Coroa no tocante à direção das forças armadas e à responsabilidade do ministro de Estado para a Guerra quanto ao exercício das prerrogativas reais. Para ajudar o comandante a fazer as indicações, exigia-se dos oficiais-generais que apresentassem relatórios semestrais sobre seus subordinados. Mais ou menos nessa ocasião, tornavam-se obrigatórios exames para promoção dos jovens oficiais, assim como constituía um pré-requisito para servir nos quartéisgenerais ser diplomado pela Escola de Estado-Maior.

Um verdadeiro sistema de evolução profissional revelava-se impossível no exército britânico enquanto existisse a compra de postos. Em 1856, o posto de capitão custava aproximadamente 2.400

libras, enquanto o de tenente-coronel valia 7.000. Os vencimentos extremamente baixos dos oficiais não eram aumentados desde o reinado de Guilherme III, e era óbvio que se tornavam essenciais à carreira militar. Não faltavam críticas a essa ocorrência. Em 1846, Lord Grey criticou veementemente o quadro, tendo formulado então um programa de reforma bastante avançado. Em 1850, uma Comissão Real lançou-se igualmente a essa tarefa. Mas a oposição a reformas continuava forte. A compra de postos, dizia-se, assegurava a lealdade do exército ao Estado, ao garantir que o primeiro seria controlado pelos mesmos interesses de propriedade que dominavam o segundo. Controles sócio-políticos diretos eram preferíveis à dependência de um sentido de responsabilidade profissional. Conservadores, como o duque de Wellington, condenavam tenazmente as propostas para substituir um "exército mercenário" por um exército dirigido por "homens de bens e de caráter – homens que têm certa ligação com os interesses e bens do país, além das comissões que recolhem para Sua Majestade". O fantasma do novo modelo de exército ainda perseguia a mentalidade dos soldados e estadistas ingleses, duzentos anos depois da Restauração. Só o exemplo de superior eficiência da máquina militar prussiana, na guerra com a França, convenceu Lord Cardwell a defender a extinção da compra de postos em 1871. Mesmo então, ainda persistiam muitas críticas à ideia de um exército "profissional", o que levou Cardwell a enfatizar que:

> ...se existe uma lição que aprendemos com a história da última campanha é esta – que o segredo do sucesso prussiano deveu-se mais à formação profissional dos oficiais do que a outra causa qualquer à qual possa ser atribuído. Nem bravura ou heroísmo valerá muito sem instrução profissional...[23]

O Parlamento admitiu com relutância que Moltke podia ser maior ameaça do que Cardwell e autorizou o governo a comprar todas as comissões disponíveis de seus oficiais, além de instituir um sistema de promoções à base de antiguidade e de merecimento.

O avanço profissional teve um curso mais fácil na marinha inglesa do que no exército. Na marinha, a política fora quase totalmente abolida no início do século XIX. De mais a mais, nela não existiu o

sistema de compra de postos. Por volta do final do século, um eficiente esquema de reforma fora introduzido de modo que depois de 1860 todas as indicações eram feitas mais na base da "qualidade" do que de "posto". Guardas-marinha e suboficiais eram promovidos mediante exames, capitães-tenentes, de corveta e de fragata, por seleção e todos os demais por antiguidade.

Formação. Na medida em que a ciência da guerra desenvolvia-se em escopo e complexidade, instituições para seu estudo avançado se tornavam cada vez mais necessárias. A Prússia reconhecera isso bem antes de qualquer outra potência, e já em 1810 Scharnhorst fundava em Berlim a famosa *Kriegsakademie*. Esta escola se destinava a ser uma universidade militar para altos estudos da ciência da guerra. Oficiais nela ingressavam após cinco anos de serviço, mediante atestado de competente desempenho de suas funções de seus comandantes e depois de aprovados em uma série de exames especiais de 10 dias de duração. Ordinariamente, dentre 60 a 70 candidatos, 40 eram escolhidos cada ano. As matérias exigidas incluíam tática, história militar, emprego das armas, fortificações permanentes e de campanha, administração militar e política, economia, matemática, artilharia, geografia especial e geologia, estratégia e jurisprudência militar. Cerca de metade do programa acadêmico era eletivo e o oficial podia escolher entre história geral, geografia universal, lógica, física, química, literatura, geodésia superior, matemática superior, francês e russo. O corpo docente incluía instrutores não somente militares mas também civis, e a escola possuía excelente biblioteca.

A Academia de Guerra constituía cerne do profissionalismo prussiano. A frequência a seus bancos acabou se tornando um pré-requisito para se alcançar um alto posto ou uma das muitas e ambicionadas posições no Estado-Maior Geral. Por muito tempo, essa Academia foi a única instituição de seu gênero na Europa. Uma boa medida de seu impacto está no registro de que, em 1859, cerca de 50% da literatura militar da Europa foi produzida na Alemanha.[24] Na Academia de Guerra, como nas escolas inferiores, a grande ênfase estava no desenvolvimento da cultura geral e de vasta capacidade teórica, e não no conhecimento factual detalhado a cargo da memória. Observadores estrangeiros se maravilhavam com a importância dada à "autoconfiança" e com o cuidado aplicado aos "objetivos superiores da

educação, depois de formar e disciplinar a mente e incentivar hábitos de reflexão".[25] Julgado pelos padrões de moderna teoria educacional, o sistema educacional militar prussiano certamente figurou entre os mais avançados da Europa – civil ou militar – durante o século XIX.

A França, a exemplo da Prússia, fundou uma série de escolas profissionais avançadas durante a primeira metade do século XIX. Mas os franceses não tinham nada que se comparasse à *Kriegsakademie.* A única instituição que vagamente lembrava a academia alemã era a Escola de Estado-Maior (École d'Application d'État Major), fundada por Saint Cyr em 1818. A admissão era limitada a um pequeno número dos melhores alunos de Saint Cyr e da École *Polytechnique* e de subtenentes em serviço ativo. Todos os candidatos precisavam passar por rigoroso exame sobre assuntos militares; o curso tinha a duração de dois anos e era de natureza muito mais concentrada e elementar do que o currículo da *Kriegsakademie.* Todavia, a frequência à escola não era necessária para o ingresso nos quadros do Estado-Maior Geral. Como as outras instituições profissionais francesas, a Escola de Estado-Maior não fez grandes progressos no decorrer do século. Nas palavras do adido militar francês em Berlim na década de 1860, todos os estabelecimentos de ensino militar da França não passavam de "escolas agrícolas" quando comparadas com a *Kriegsakademie.*[26]

Após a derrota de 1871, os oficiais franceses trataram de organizar-se informalmente a bem da própria autoeducação militar, como haviam feito os oficiais prussianos em 1807. Em 1874, o governo designou uma comissão para estudar a conveniência ou não de uma academia de guerra, e em 1876 criava-se na Escola de Estado-Maior um curso especial para oficiais superiores. Finalmente em 1878, fundava-se uma verdadeira academia de guerra, a École *Militaire Supérieure.* O acesso a essa escola se dava por concurso eliminatório, oferecendo-se um curso de dois anos a capitães e tenentes destinados a exercer funções de comando superior e de estado-maior. Embora a École viesse a ter posteriormente altos e baixos, dali por diante a formação militar francesa conheceu um nível bem mais elevado do que desfrutara antes de 1870.[27]

Na Inglaterra, as instituições superiores de formação militar arrastaram-se atrás das francesas. Em 1799, o duque de York abrira

uma escola especial para formar oficiais de estado-maior. Esta escola foi reorganizada em 1802 como o *Royal Military College*, o curso de estado maior transformando-se no Departamento Superior do Colégio. Mas este departamento desempenhou um papel relativamente insignificante na vida militar inglesa até 1857, quando ganhou individualidade e deu lugar ao *Staff College* separado. Mesmo assim, ainda não se igualava à academia prussiana, e só muitos anos mais tarde foi que o exército inglês teve uma escola militar avançada realmente de alto nível. Já o início da formação superior naval ocorreu em 1837 quando o *Royal Naval College*, em Portsmouth, foi reorganizado como uma escola avançada. Em 1873, esta escola foi transferida para Greenwich, tornando-se então o centro de instrução de alto nível da marinha britânica com a finalidade de formar oficiais desde guardas-marinha "em todos os ramos de estudo teórico e científico pertinentes à sua profissão".[28]

Estados-maiores. O primado da Prússia foi mais óbvio no desenvolvimento de um estado-maior profissional. O Estado-Maior Geral prussiano data a rigor de 25 de novembro de 1803, quando o rei ordenou a reorganização do então existente Estado-Maior de suprimento do general chefe do Serviço de Intendência em um verdadeiro Estado-Maior Geral. Antes, em 1800, o general Von Lecoq realizara algumas reformas preliminares, mas o esboço básico de um estado-maior geral em termos modernos e profissionais é encontrado pela primeira vez nos memorandos redigidos pelo coronel Von Massenbach em 1802-1803, que serviram de base para as diretrizes reais adotadas no último desses dois anos. Sob essa ordenação, os oficiais só eram nomeados para o Estado-Maior depois de aprovados em exames especiais, quando subsequentemente se alternavam entre funções de estado-maior e arregimentadas. Os serviços do Estado-Maior Geral dividiam-se em duas categorias: os permanentes, que envolviam o desenvolvimento dos princípios fundamentais de operações militares, e os especiais, que envolviam problemas militares de uso corrente e o preparo de planos de guerra.

O Estado-Maior Geral jamais teve oportunidade de funcionar eficazmente antes da derrota da Prússia por Napoleão. Em 1808, entretanto, Scharnhorst reorganizou-o e redefiniu seus deveres com maior precisão. Deu início à divisão entre Grande Estado-Maior Geral,

em Berlim, e o Estado-Maior Geral das Forças em Campanha, vinculando a conquista das funções de estado-maior à *Kriegsakademie* e instituindo os primórdios do sistema de duplo comando, pelo qual os oficiais do Estado-Maior Geral participavam da responsabilidade de comandantes. Depois do declínio de Napoleão, o Estado-Maior Geral continuou a exercitar, em tempo de paz, as funções que antes exercitara na guerra. Por todo o decorrer do século XIX, o Estado-Maior Geral continuou sendo o baluarte organizacional do profissionalismo prussiano. Nas primeiras décadas, precisou lutar por posição e reconhecimento contra o Ministério da Guerra e o Gabinete Militar, que costumavam ser o centro da reação aristocrática. No entanto, sob a liderança de Von Moltke, que se tornou seu chefe em 1857, o Estado-Maior Geral rapidamente adquiriu preeminência. Os conhecimentos científicos e racionais de Moltke tornaram-se o ideal predominante da oficialidade alemã. De 1860 em diante, o serviço no Estado-Maior Geral passou a ser o cargo mais ambicionado do exército alemão. A listra em vermelho-vinho nas calças compridas dos oficiais do Estado-Maior Geral transformou-se no símbolo de uma nova elite dentre a oficialidade, a nata da profissão, significando os padrões mais altos de conhecimento, competência e dedicação ao serviço. Para o oficial do Estado-Maior Geral, muito mais do que para qualquer outro membro do corpo de oficiais, tudo se subordinava às exigências do serviço profissional. "Seja sempre mais do que parece" era a recomendação de Moltke aos oficiais de seu estado-maior. Meio século mais tarde, Von Seeckt resumiu a tradição em frases contundentes: "A forma evolui, mas o espírito permanece como se fosse velho. É o espírito de dedicação abnegada e silenciosa ao dever a serviço do Exército. Oficiais do EstadoMaior Geral são sempre anônimos".[29]

O aspecto mais revolucionário do sistema prussiano foi provavelmente o pressuposto de que o gênio era supérfluo até mesmo perigoso, devendo-se depositar confiança em homens comuns que se distinguiam por formação superior, organização e experiência. Por um lado, essa visão subordinava o indivíduo à vontade coletiva e à inteligência do todo; por outro, garantia ampla liberdade de ação ao indivíduo, desde que permanecesse acima de seu nível e em sua esfera de responsabilidade. Era a antítese da teoria oitocentista do gênio militar. Observadores ingleses do sistema prussiano ficaram

impressionados com a ausência de obediência mecânica e servil aos superiores, obediência característica de outros exércitos, e a medida pela qual um oficial desempenhava sua função particular sem intervir nas atribuições de outros.[30]

Na França, o general Paul Thiebault publicou em 1800 o primeiro manual de estado-maior do período moderno. Mas foi Berthier, chefe do estado-maior de Napoleão, quem na realidade desenvolveu uma organização rudimentar de Estado-Maior Geral, apesar de toda sua estrutura e seu funcionamento terem sido marcados pela habilidade e pelo gênio de Napoleão e também pela pequenez e inveja de Berthier. Durante a Restauração, Saint Cyr instituiu não apenas um quadro de estado-maior mas também uma escola para treinar oficiais destinados a esse serviço, embora não fosse um Estado-Maior Geral propriamente dito. Os membros desse quadro eram aproveitados como comandantes de tropa, no Ministério da Guerra e em outros quartéis-generais administrativos, como adidos militares em países estrangeiros e como instrutores nas escolas militares superiores. Não existia, entretanto, essa coisa chamada de "Grande Estado-Maior Geral" com uma existência autônoma no Ministério da Guerra, como não havia também um chefe de estado-maior. Consequentemente, a formação e o trabalho de oficiais de estado-maior ressentiam-se de objetividade e de foco.

Depois de 1831, o quadro de estado-maior tornou-se cada vez mais um serviço estritamente técnico às voltas com desenho e topografia. O desenvolvimento do Estado-Maior francês viu-se também tolhido pela continuação do conceito oitocentista, reforçado pelas guerras napoleônicas e africanas, segundo o qual o oficial superior era aquele que confiava mais em seus dons naturais e inatos do que na informação e na assistência especializadas. De um modo geral, o nível de competência do quadro de estado-maior e sua aptidão para resolver com sucesso problemas que seriam da alçada de um estado-maior profissional declinaram continuamente durante quarenta anos, de 1830 a 1870. Por ocasião da Guerra Franco-Prussiana, o Estado-Maior francês decaíra tanto que já não constituía surpresa alguma que não se revelasse igual ao seu congênere alemão.[31]

No decurso de suas guerras continentais, Wellington desenvolveu para o exército britânico um eficiente estado-maior. Entretanto,

com os acordos de paz, o estado-maior inglês praticamente se desintegrou e no século XIX a Grã-Bretanha não teve Estado-Maior Geral no sentido moderno da palavra. O inepto desempenho do exército na Guerra da Crimeia resultou em alguns passos no rumo da reconstrução de um estado-maior, mas o único resultado duradouro foi a criação do *Staff College* em 1857. Na verdade, os únicos estados-maiores do exército britânico que funcionavam eram os de logística e de pessoal:* não havia qualquer estado-maior que realmente se preocupasse com operações e operações – o campo da estratégia e da tática em contraste com o domínio da administração de pessoal e da logística. Tal deficiência só foi superada na primeira década do século XX, quando o trabalho de entusiastas como Spencer Wilkinson combinou-se com as lições da Guerra dos Bôeres que levaram à reorganização do exército. Em 1904, foi criado um Conselho de Exército e passou a existir o cargo de chefe de Estado-Maior Geral. Poucos anos mais tarde, a instituição foi ampliada para realizar a coordenação militar com as várias áreas por intermédio do Imperial Estado-Maior Geral.[32]

Competência e espírito. A manifestação de competência e *esprit* profissionais no meio dos oficiais refletia inevitavelmente a extensão atingida pelas instituições profissionais. A Inglaterra permaneceu por muito tempo como a mais relutante das três grandes potências. A capacidade de seus chefes militares viu-se severamente afetada pelas considerações sociais e aristocráticas, que continuaram importantes em seu corpo de oficiais até o século XX.

Como declarou um de seus generais, em 1890 o exército inglês dividia-se entre os que haviam aderido à tradição de Wellington e os

* O exército britânico adota três tipos de estado-maior. *A Staff – Adjutant Staff* (pessoal), *Q Staff – Quartermaster Staff* (logística) e *G Staff – General Staff* (operações, informações, instrução, ligações, relações públicas). Até o escalão corpo de exército não havia a figura do chefe de estado-maior, ficando a coordenação deste a cargo do oficial mais antigo do estado-maior geral (operações). Em determinados escalões, é comum amalgamarem *A Staff e Q Staff* em um único estado-maior. Existem ainda duas espécies de estados-maiores técnicos: o *WS – Weapon Staff* (armamento) e o *MS – Military Secretary Staff* (secretariado), encontrado apenas nos altos escalões. (NT)

que queriam "fazer do exército uma profissão".[33] Na França, antes da Guerra Franco-Prussiana, os oficiais profissionais e com inclinações intelectuais eram vistos com suspeita. O individualismo predominava: o ideal do exército do Segundo Império era o aristocrático "*beau sabreur*, um homem de coragem e de audácia sem limites, mas sem reflexão".[34] A rejeição da atividade intelectual, bem como as estreitas e rígidas fronteiras dos sistemas educacionais e de estado-maior, foi o elemento decisivo para a derrota em mãos dos alemães. Depois das reformas empreendidas a partir da década de 1870, o espírito profissional passou a prevalecer nas forças francesas, embora ainda fosse estorvado pela controvérsia sobre a natureza do Estado francês.

A competência e o espírito profissionais alcançaram o desenvolvimento mais completo na Prússia. A eficiência de funcionamento sem falhas dos exércitos prussianos de 1866 e 1870 destaca-se em nítido contraste com a confusão presunçosa do exército inglês de 1856, com os exércitos norte-americanos da Guerra Civil e com os exércitos austríaco e francês que a Prússia derrotou. A importância central das escolas militares e o papel-chave desempenhado pelo Estado-Maior Geral deram ao exército prussiano um prestígio intelectual que não se encontra em outras forças. Como comentou com bastante melancolia, em 1859, um observador inglês:

> O fato de a formação ser tudo e a finalidade de tudo para o oficial prussiano é uma alavanca poderosa para motivá-lo a aperfeiçoar-se em sua profissão; e a certeza da promoção por merecimento, e não por capricho, coloca a totalidade dos oficiais prussianos bem acima daqueles que conhecemos no exército britânico.[35]

A despeito da oposição de conservadores como Wrangel e Manteuffel, o espírito de corpo de oficiais da Prússia lentamente se transformara de espírito de classe aristocrática para um de casta militar. Passada a primeira metade do século, a ênfase recaiu mais e mais sobre a unidade de classe e sobre a camaradagem de todos os oficiais, independentemente de suas origens sociais. A linha que se traçou era entre militares e civis, e não entre burgueses e nobres. A aristocracia de berço fora substituída pela aristocracia da formação e da aplicação.

O oficial prussiano era pobre, capaz, disciplinado e dedicado em período integral a uma comunidade profissional coesamente entrelaçada. O resultado era um *sprit* de corpo único na Europa. Nas palavras da Comissão Britânica de Educação Militar:

> A totalidade dos oficiais do exército prussiano olha para si mesma como formando um corpo indivisível – o *Offizier-corps* – unido por laços comuns e por solidariedade; considera-se que a admissão nessa instituição confere de imediato privilégios distintos e impõe deveres peculiares.[36]

Profissionalismo Europeu: O Resumo do General Upton, em 1875

A despeito da procrastinante tenacidade de elementos aristocráticos, em 1875 as instituições básicas do profissionalismo já se haviam firmado solidamente nas forças armadas das grandes potências europeias. Uma prova desse fato é a descrição concisa dos exércitos europeus que naquele ano fez o general norte-americano Emory Upton. Mandado pelo general Sherman e pelo ministro Belknap para estudar a organização, a tática, a disciplina e a formação dos exércitos da Europa e da Ásia, Upton deu particular atenção ao sistema militar alemão. Em seu relatório, destacou as instituições profissionais que ele achava serem predominantes em toda a Europa e aconselhava sua imediata adoção pelo exército norte-americano:

> 1. O ingresso no corpo de oficiais só se dava por graduação em uma escola militar ou por promoção nas fileiras, após passagem por um curso de formação profissional e aprovação em exames eliminatórios.
> 2. Uma academia de guerra educava oficiais nas ciências bélicas avançadas, preparando-os para funções de estado-maior e postos de alto comando.
> 3. O Estado-Maior Geral precisava de oficiais com 'altíssima instrução profissional'. Os oficiais alternavam-se no exercício de funções de estado-maior e na tropa.

> 4. 'A fim de permitir o governo aproveitar os melhores talentos no exército, concede-se rápida promoção, por ingresso no quadro de estado-maior ou por seleção, a todos os oficiais que manifestem zelo inabalável e capacidade profissional.'
> 5. Para que o governo conheça as qualificações de seus oficiais, relatórios anuais ou bienais dos oficiais comandantes far-se-ão necessários, mostrando 'o zelo, a aptidão, as qualificações especiais e o caráter pessoal' de seus subordinados.
> 6. 'Os oficiais são mantidos em benefício exclusivo do governo. Portanto, se um oficial for ignorante ou incompetente, o governo, por meio de relatórios pessoais e exames especiais, pode impedir-lhe a promoção e, assim, evitar prejuízo para o serviço...'[37]

Formulação da Ética Profissional: A Autonomia e a Subordinação de Guerra Segundo Vom Kriege, de Clausewitz

O aparecimento objetivo de uma complicada ciência de guerra e de instituições profissionais a ela dedicadas tornaram obsoletas as concepções predominantes no século XVIII, que encaravam guerrear como um ofício mal definido e o general como um gênio natural. As novas condições exigiam uma teoria que recebeu sua primeira formulação abrangente e explícita em *Vom Kriege*, de Karl von Clausewitz, publicado postumamente em 1831. Significativamente, Clausewitz auxiliara Scharnhorst e Gneisenau no trabalho da reforma militar. Escreveu seu livro quando diretor da Academia de Guerra, em anos posteriores a 1815. Na verdade, seu livro proporcionou a base lógica para as reformas das quais ele previamente participara.

O problema em discutir Clausewitz e seu trabalho está em explicar a reputação do primeiro e a permanência do segundo. Os comentaristas militares são praticamente unânimes em saudar esse prussiano de nariz vermelho como o pensador militar mais importante da sociedade ocidental – o Shakespeare ou o Goethe dos escritores

militares – e em descrever sua obra como a bíblia da ciência militar.[38] Esses comentaristas, em sua maioria, enfatizam a contribuição de Clausewitz para a evolução da estratégia e da tática, bem como sua compreensão e formulação da essência do método napoleônico. Entretanto, as opiniões de Clausewitz sobre tática já estão há muito tempo superadas, assim como sua postulação dos princípios da estratégia já não se distingue das de muitos outros pensadores militares. Sua grande e significativa contribuição ocorre em grau mais alto de análise e diz respeito à natureza inerente da guerra e das relações desta com outras formas da atividade humana. É óbvio que Clausewitz não se isolou das correntes intelectuais a seu redor. Outros escritores militares também estavam trabalhando na mesma direção e muitos deles anteciparam pontos de vista encontrados em *Da Guerra*. Mas expressaram-se por generalidades, mostrando aspectos meramente incidentais das mudanças que estavam ocorrendo na natureza da guerra. No trabalho de pesquisar e expressar a essência dessas transformações, Clausewitz esteve sozinho. Por essa razão, ocupa merecidamente no pensamento militar um lugar comparável ao de Marx na história da teoria socialista; muitos dos escritos que apareceram antes dele foram preliminares, fragmentários e subsequentemente incorporados à sua obra, os que apareceram depois foram exegéticos e interpretativos da importância do mestre.

O elemento básico na teoria de Clausewitz é o conceito da dupla natureza da guerra. A guerra é ao mesmo tempo uma ciência autônoma, com método e objetivos próprios, e condicionada na medida em que seus supremos propósitos vêm de fora. Esse conceito de guerra é verdadeiramente profissional, que incorpora os elementos essenciais de toda profissão: a delimitação de uma particular disciplina independente de outra atividade e de outro pensamento humanos e o reconhecimento dos limites dessa disciplina dentro da estrutura total da atividade e dos fins humanos. Clausewitz expressa muitos outros elementos da ética militar profissional, mas estes são secundários. Sua contribuição seminal é o conceito da dupla natureza da guerra e o papel do soldado. Dadas essas premissas, seguir-se-ão necessariamente, a bem dizer, todos os demais aspectos do profissionalismo.

Para Clausewitz, a essência da guerra, quando considerada como uma ciência independente, como uma coisa em si (*Krieg an*

sich), é a força. "Guerra é um ato de força para obrigar nosso adversário a fazer nossa vontade". Nesse sentido, a guerra não permite limitação. A ciência do generalato é a ciência de desarmar ou derrotar o inimigo pela força. Em teoria, isso é sempre necessário. Consequentemente, batalha e derramamento de sangue não podem ser evitados. "Não demos ouvido a generais que conquistam sem derramamento de sangue". A ênfase de Clausewitz na força sem limites como a essência da guerra tem levado alguns comentaristas a admitir que seja esse o único lado de seu pensamento, que ele é exclusivamente um glorificador da violência cruenta.

Liddell Hart refere-se a Clausewitz como "o Mahdi* do massacre recíproco em massa" e "a fonte da doutrina da 'guerra absoluta', a teoria da luta até o fim".[39] Esta, entretanto, é uma falsa interpretação de Clausewitz. Só quando considerada em abstrato, em teoria e independentemente de tudo o mais, é que a violência na guerra não tem limites. Na prática, a guerra nunca é um ato isolado. Tampouco é a força um fim em si mesmo. Ela só se justifica quando racionalmente empregada em favor de fins públicos. A guerra é sempre subordinada a fins políticos externos, que determinam a extensão e a natureza da violência a ser empregada. Os resultados na guerra nunca são absolutos. "Dessa maneira, todo o campo da guerra deixa de ser sujeito à estrita lei de forças levadas ao extremo". Os custos da ação militar são compensados pelos fins a serem obtidos. Daí dizer-se que o objetivo político da guerra permanece como o guia de todo o transcorrer da luta. As balas simplesmente tomam o lugar das notas diplomáticas. Na frase mais célebre de Clausewitz, a "guerra nada mais é que a continuação do intercurso da política com a inclusão de outros meios". Em suma, a guerra tem "uma gramática própria, mas não tem uma lógica".

O conceito de guerra como uma ciência autônoma, embora instrumental, implica uma teoria semelhante no que tange ao papel do especialista em guerra. O fato de a guerra possuir gramática própria

---

* Mahdi (o enviado de Alá), cognome do xeque Moamed Amed Abdala que em 1881 liderou uma revolta contra os anglo-egípcios pela libertação de Cartum, no Sudão. (NT)

requer que aos profissionais militares se permita desenvolver sua especialidade segundo essa gramática, sem interferências estranhas. A "virtude militar de um exército" não se acha mais presente na natureza da causa pela qual ele luta do que, por exemplo, a capacidade de um advogado no julgamento de seus clientes. A qualidade inerente de um corpo militar só pode ser avaliada quanto a padrões militares independentes. Entretanto, os fins para os quais se emprega o corpo militar ficam fora de sua competência para julgar: "o objetivo político da guerra realmente se situa fora da província da guerra..." Guerra não tem lógica nem objetivos próprios. Eis porque o soldado terá sempre de subordinar-se ao estadista. É da responsabilidade deste a conduta da guerra, pois "exige uma aguçada percepção da política de Estado em suas relações mais altas".

> A subordinação do ponto de vista político ao ponto de vista militar seria inconcebível, pois é a política que cria a guerra; a política é a faculdade inteligente, a guerra é apenas o instrumento, e não o contrário. A subordinação do ponto de vista militar ao político é, portanto, a única coisa possível.

Um ministro da Guerra não precisa ter conhecimento detalhado dos negócios militares, e soldados, frequentemente, resultam em ministros fracos. É claro que o ponto de vista militar terá inevitavelmente de interagir com os objetivos políticos, cabendo à política levar em consideração os meios à sua disposição. Clausewitz expressa uma advertência militar ao estadista para que observe cuidadosamente os limites de seu poder militar em formular metas e desempenhos. Na verdade, a política pode "tomar direção errada, preferindo promover finalidades ambiciosas, interesses particulares ou a vaidade dos dirigentes", mas isso não diz respeito ao militar. Ao militar compete admitir que a política é "a representação de todos os interesses da comunidade como um todo" e como tal obedecer-lhe. Ao formular o primeiro *rationale* teórico para a profissão militar, Clausewitz também contribuiu com a primeira justificativa teórica para o controle civil.

3

A mentalidade militar: o realismo conservador da ética militar profissional

O Significado da Mentalidade Militar

O aspecto singular ou funcional dos militares tem sido frequentemente comentado em relação à "mentalidade militar". Este capítulo tenta definir com precisão esse conceito, a fim de poder servir como um útil instrumento de análise. A mentalidade militar pode ser examinada sob três pontos de vista: sua capacidade ou qualidade, seus atributos ou características e suas atitudes ou substância.

Os analistas que lançam mão da primeira dessas abordagens costumam enfatizar a mediocridade da "mentalidade militar". A inteligência, o descortino e a imaginação do soldado profissional são desfavoravelmente comparados com a inteligência, o descortino e a imaginação do advogado, do homem de negócios e do político. Essa presumida inferioridade tem sido atribuída de várias formas aos talentos e aptidões inerentemente menos expressivos das pessoas que se tornam oficiais, à organização da profissão militar, que desestimula a iniciativa intelectual, e às oportunidades pouco frequentes que um oficial tem para aplicar eficientemente seu talento. Essa abordagem geral trata de um dos aspectos da mentalidade militar, mas não ajuda

a definir os aspectos peculiarmente "militares" dessa mentalidade. O simples fato de a mentalidade militar ocupar um determinado ponto na escala da inteligência nada diz sobre suas características próprias. Pode ser que esse ponto seja aquele ocupado pelas mentalidades do engenheiro ou do dentista.

A segunda abordagem sustenta que a peculiaridade da mentalidade militar reside em certos atributos ou qualidades mentais que constituem uma personalidade militar. Analistas militares e civis parecem unânimes em dizer que a mentalidade militar é disciplinada, rígida, lógica e científica, e que não é flexível, tolerante, intuitiva nem emocional. Pode ser que o desempenho contínuo da função militar dê origem a essas qualidades. Percebe-se intuitivamente que tais descrições, igualmente intuitivas, são quase verdadeiras. Mas, a menos que se acumulem maiores conhecimentos sobre os traços de personalidade dos militares e de outros grupos politicamente importantes e também sobre a relação entre personalidade, valores e comportamento em situações sociais, essa abordagem não será de muita utilidade na análise das relações entre civis e militares.

A terceira e mais frutífera proposta consiste em analisar a substância da mentalidade militar – atitudes, valores, opiniões e visão do militar. Isso tem sido habitualmente feito por uma de duas técnicas existentes: definir a mentalidade militar quanto a conteúdo ou defini-la quanto à fonte. O primeiro método descreve certos valores e atitudes de conteúdo militar e logo confirma que esses valores e atitudes predominam amplamente no seio dos militares. Dá-se especial ênfase a duas espécies de atitudes consideradas como caracteristicamente militares: a belicosidade e o autoritarismo. Costuma-se dizer que para o militar a paz é uma coisa absurda e que o conflito e a guerra aprimoram as mais altas qualidades morais e intelectuais do homem; daí mostrar-se a favor de políticas nacionais agressivas e belicosas. Considera-se também que o militar se opõe à democracia e que, por sua vontade, a sociedade se organizaria na base da cadeia de comando. Independentemente de saber se essas conclusões são ou não verdadeiras, o método utilizado para chegar a elas não só é subjetivo como arbitrário. A suposição, *a priori*, de que certos valores são militares e que, por conseguinte, os militares

os defendem pode ou não ser verdadeira, embora nada exista no processo que assim o exija.

Uma proposta alternativa está em definir esses valores pela fonte. Equivale a admitir que toda expressão de atitude e de valor militares vindos de uma fonte militar refletem a mentalidade militar. A dificuldade aqui, no entanto, é que nem tudo que vem dessa fonte deriva necessariamente de seu caráter como tal. Os militares também são franceses e norte-americanos, metodistas e católicos, liberais e reacionários, judeus e antissemitas. Uma declaração qualquer da parte de um deles pode não refletir suas atitudes como militar, mas pode, ao contrário, derivar de origens sociais, econômicas, políticas ou religiosas, irrelevantes à sua condição. Tal dificuldade poderia ser superada se fosse possível apagar essas características acidentais dos militares pela avaliação de uma ampla e representativa amostragem de comunicações oriundas de militares de todos os quadrantes da vida, de todos os países e de todas as épocas. A magnitude de tal empreendimento, contudo, favorece a descoberta de um caminho alternativo para a mentalidade militar: chegar à substância de *l'idée militaire* definindo-a como uma ética profissional.

As pessoas que agem igual durante um longo período de tempo tendem a desenvolver hábitos característicos e persistentes de pensamento. A singular relação que elas mantêm com o mundo lhes dá uma peculiar perspectiva dele, levando-as a racionalizar o próprio comportamento e o próprio papel. Isso é particularmente verdadeiro quando este é profissional. Uma profissão é mais estritamente definida, mais intensa e exclusivamente procurada e mais claramente isolada de outras atividades humanas do que o é a maioria das ocupações. O contínuo desempenho objetivo da função profissional dá origem a uma contínua *weltanschauung* ou "mentalidade" profissional. Neste sentido, a mentalidade militar consiste dos valores, atitudes e perspectivas inerentes ao desempenho da função militar e que se deduzem da natureza dessa função. A função militar é desempenhada por um técnico de profissão pública burocratizada, especialista na administração da violência e responsável pela segurança militar do Estado. Um valor ou uma atitude só fazem parte da ética profissional militar se forem deduzidos ou derivados da

especialização, da responsabilidade e da organização peculiares da profissão militar. A ética profissional é mais ampla do que as éticas profissionais no sentido estrito do código que governa o comportamento do profissional perante os não profissionais. Ela inclui quaisquer preferências e expectativas que possam ser inferidas do contínuo desempenho do papel ocupacional militar.

A mentalidade militar é, pois, definida abstratamente como um tipo ideal à maneira de Weber, em termos do qual as crenças de homens e grupos reais podem ser analisadas. Nenhum indivíduo ou grupo, é óbvio, prender-se-á a todos os elementos constitutivos da ética militar, já que não há indivíduo ou grupo que seja sempre motivado por considerações exclusivamente militares. A oficialidade, qualquer que seja, só se prenderá à ética até o ponto em que ela for profissional, isto é, na medida em que seja moldada mais por imperativos funcionais do que por societários. Poucas expressões de ética reveladas pela oficialidade indicam baixo nível de profissionalismo, ao passo que a articulação generalizada da ética indica um alto grau de profissionalismo. De mais a mais, a ética profissional militar é "não datada e não localizada", tal como a profissão cuja expressão intelectual representa. Desde que não haja alteração básica na natureza inerente da função militar, não haverá mudança alguma no conteúdo da ética profissional. Meras mudanças em técnicas militares, como desenvolvimento na tecnologia de armas ou maior importância da economia nos negócios militares, em nada alteram o caráter da ética militar, assim como a descoberta da penicilina em nada modificou a ética médica. Em consequência, a ética militar constitui um padrão constante pelo qual é possível julgar o profissionalismo da oficialidade em qualquer tempo e lugar. A bem da clareza, esse modelo ideal pode ser referenciado como a "ética profissional militar". As opiniões de fato sustentadas por um grupo concreto de oficiais em algum ponto específico da história podem ser denominadas a "ética militar germânica do século XIX" ou a "ética norte-americana pós-Primeira Guerra Mundial".

Nas seções a seguir, far-se-á uma tentativa de definir a ética profissional militar acerca de perspectivas e valores básicos, política militar nacional e relação dos militares com o Estado. O rigor dessa definição depende da amplitude de opiniões baseadas no desem-

penho da função militar. Tais deduções, quanto à natureza da ética, serão ilustradas por referências ocasionais a expressões típicas recolhidas da literatura militar. Como a evolução histórica da ética militar nos Estados Unidos será analisada detalhadamente em capítulo mais à frente, as citações de fontes norte-americanas serão propositadamente limitadas. Além do mais, tais referências são simples exemplos; não provam que as opiniões expressas são parte da ética profissional militar, não mais do que uma declaração completamente contraditória vinda de um militar lhes invalidaria a inclusão na ética. O único e exclusivo critério é a relevância para o desempenho da função militar.

A Ética Profissional Militar

Homem, sociedade e história. A existência da profissão militar pressupõe interesses humanos em conflito e emprego da violência para defender esses interesses. Consequentemente, a ética militar considera o conflito como um padrão universal que se encontra presente em toda a natureza, tal como vê a violência permanentemente enraizada na natureza biológica e psicológica do homem. Entre o bem e o mal no homem, a ética militar enfatiza o mal. O homem é egoísta. É motivado por ímpetos de poder, riqueza e segurança. "A mente humana é unilateral e limitada por natureza".[2] Entre a força e a fraqueza no homem, a ética militar enfatiza a fraqueza. O egoísmo do homem conduz à luta, mas sua fraqueza torna vitorioso o conflito quando dependente de organização, disciplina e comando. Como declarou Clausewitz, "toda guerra pressupõe fraqueza humana e contra ela é dirigida". Ninguém mais do que o soldado profissional tem consciência de que o homem normal não é um herói. A profissão militar prepara homens de modo a dominar seus temores e defeitos naturais.[3] A incerteza e o acaso envolvidos na conclusão da guerra, bem como a dificuldade de prever as ações do inimigo, fazem do militar um cético quanto ao alcance da previsão e do controle humanos. Entre a razão e a irracionalidade no homem, a ética militar enfatiza os limites da razão. Os melhores esquemas de homens frustram-se diante do "atrito" que existe na realidade. "A guerra é a província da

incerteza", afirmou Clausewitz; "três quartos das coisas nas quais se baseia uma ação na guerra ficam escondidas no nevoeiro da maior ou menor incerteza." Além disso, a natureza humana é universal e imutável. Em todos os lugares e em todas as eras, os homens são basicamente os mesmos.[4] A visão que o militar tem do homem é portanto positivamente pessimista. O homem tem predicados de bondade, de força e de razão, mas é também mau, fraco e irracional. O homem da ética militar é por essência o homem de Hobbes.

A existência da profissão militar depende da existência de Estadosnação em competição. A responsabilidade da profissão é fortalecer a segurança militar do Estado. O cumprimento dessa responsabilidade exige cooperação, organização e disciplina. Não apenas em virtude de seus deveres de servir à sociedade, mas também por força da natureza dos meios que ele emprega para executar esse dever, o militar enfatiza a importância do grupo contra o indivíduo. O sucesso em qualquer atividade exige a subordinação da vontade individual à vontade do grupo. Tradição, *esprit*, unidade, comunidade – todos têm alta cotação no sistema militar de valor. O oficial abre mão de seus interesses e desejos pessoais, na medida do necessário, em benefício da força a que serve. Segundo as palavras de um oficial alemão do século XIX, o militar deve "postergar a vantagem pessoal, o lucro e a prosperidade... É fora de qualquer dúvida que o egoísmo é o pior inimigo das qualidades essenciais a um corpo de oficiais".[5] O homem é antes de tudo um animal social. Só existe em grupo. Só se defende em grupo. E o mais importante só se realiza em grupo. O indivíduo "fraco", medíocre e transitório só pode alcançar satisfação emocional e realização moral participando do "poder, da grandeza, da permanência e da glória" de um corpo orgânico e estável.[6] A ética militar é de espírito basicamente corporativo. É fundamentalmente anti-individualística.

A vocação militar é uma profissão porque acumula experiências que fazem um conjunto de conhecimentos profissionais. Na visão militar, o homem só aprende pela experiência. Se tem pouca oportunidade de aprender pela própria experiência, terá então de aprender pela experiência dos outros. Daí o gosto do militar pelo estudo da história. Pois esta é, na frase de Liddell Hart, "experiência universal", e história

militar, como afirmou Moltke, é "o meio mais eficaz de ensinar guerra em tempo de paz". Desse modo, a ética militar dá grande valor ao estudo metódico e objetivo da história.[7] Mas esta só tem valor para o militar quando é aproveitada para desenvolver princípios capazes de futura aplicação. O militar que estuda história tenta constantemente extrair generalizações de seu estudo. Não obstante, a ética militar não se limita a qualquer teoria específica de história. Embora ela rejeite a interpretação monística, também enfatiza a importância da força em contraste com fatores ideológicos e econômicos. A permanência da natureza humana torna impossível qualquer teoria de progresso. "A evolução é inevitável. O progresso não é inevitável".[8] Até onde existe um padrão de história, ela é de natureza cíclica. As civilizações têm ascensão e declínio. A guerra e a paz alternam-se e assim também o faz a supremacia de beligerância ofensiva e defensiva.[9]

Política militar nacional. A visão militar de uma política nacional reflete a responsabilidade profissional pela segurança militar do Estado. Tal responsabilidade leva o militar a: (1) considerar o Estado como a unidade básica de organização política; (2) salientar a natureza contínua das ameaças à segurança militar do Estado, bem como a contínua probabilidade de guerra; (3) enfatizar a magnitude e a iminência das ameaças à segurança; (4) favorecer a manutenção de forças armadas fortes, diversificadas e prontas; (5) opor-se à extensão de compromissos e envolvimentos bélicos do Estado, a menos que a vitória seja certa.

O primado do Estado-nação. A existência da profissão militar depende da existência de Estados-nação capazes de manter um estamento militar e de querer mantê-lo em virtude de ameaças à sua segurança. Não há razão necessária para que Estados-nação devam ser os únicos grupos sócio-políticos a manterem forças profissionais. Mas, com poucas exceções periféricas, tem sido assim. O militar consequentemente tende a admitir que o Estado-nação é a forma suprema de organização política. A justificativa para a manutenção e o emprego de força militar está nos fins políticos do Estado. As causas da guerra sempre são políticas. A política do Estado, a fim de implementar objetivos políticos, precede a guerra, determina a instância da guerra, dita a natureza da guerra, termina com a guerra e continua

mesmo depois da guerra. Daí dizer-se que a guerra tem de ser o instrumento de objetivos políticos. E o objetivo político do Estado não pode ser a própria destruição. Consequentemente, "guerra total" ou "guerra absoluta" é coisa a ser evitada se for provável que possa produzir a devastação mútua dos combatentes.[10]

A permanência da insegurança e a inevitabilidade da guerra. Em um mundo de Estados-nação independentes, o problema da segurança militar jamais se vê plenamente resolvido. A competição entre Estados é contínua, e a guerra é apenas uma intensificação dessa competição, que traz ao ponto de crise a questão sempre presente da segurança militar. A guerra é sempre provável e extremamente inevitável. Suas causas imediatas resultam das políticas conflitantes dos Estados, mas suas causas fundamentais refletem bem no fundo a natureza humana nas quais existem as fontes de todos os conflitos. "Para abolir a guerra, há que remover suas causas, que residem na imperfeição da natureza humana".[11]

Se as causas da guerra estão na natureza humana, então é impossível abolir a guerra por completo. Eis por que a mentalidade militar se mostra tão cética quanto aos dispositivos institucionais destinados a evitar a guerra. Tratados, lei internacional, arbitragem internacional, a Corte de Haia, a Liga das Nações, as Nações Unidas – todos esses institutos de pouca ajuda são para a paz. O fator decisivo é sempre a relação de poder que existe entre os Estados. "Em última análise, a ação dos Estados não é regulada por outra coisa a não ser poder e oportunidade".[12] A própria diplomacia só proporciona uma cobertura superficial para a existência e os usos do poder. Tratados e outros acordos internacionais só têm sentido quando refletem as realidades do poder internacional. Por meio da diplomacia, um Estado pode conseguir muito pouco, a menos que tenha poder e vontade para apoiar suas demandas pela força. Como disse Nelson certa vez, "uma frota de belonaves britânicas é o melhor negociador que existe na Europa".

A magnitude e a iminência das ameaças à segurança. O militar normalmente vê com alarme a probabilidade e a iminência de ameaças à segurança do Estado. Lord Salisbury observou certa feita que "se se acredita nos médicos, nada é sadio; se se acredita nos teólo-

gos, nada é inocente; e se se acredita nos militares, nada é seguro". Embora o militar reconheça o caráter permanente das ameaças ao Estado, também valoriza a gravidade do perigo imediato. A meta da competência profissional exige do militar que calcule a ameaça tão precisamente quanto possível. Mas o militar também tem interesse e obrigação profissionais de enfatizar os perigos à segurança militar. As realidades objetivas da política internacional, portanto, só em parte determinam a avaliação militar da conjuntura. As concepções do militar também refletem uma inclinação profissional subjetiva cuja força depende de seu nível geral de profissionalismo. Essa inclinação profissional, ou senso de responsabilidade profissional, leva-o a perceber que se errar em sua avaliação, o erro deverá ficar no lado da exacerbação da ameaça. Como resultado, muitas vezes ele verá ameaças à segurança do Estado onde na verdade não existe.

Na estimativa das ameaças à segurança, o militar leva mais em consideração as possibilidades de outros Estados do que suas intenções. Intenções são de natureza política, efêmeras e mutáveis de essência e praticamente impossíveis de avaliar e prever.[13] Cabe ao militar ser profissionalmente capaz de calcular o poder de combate de outro Estado. Mas julgar os procedimentos políticos é assunto fora de sua competência. Levando-se em conta a natureza, nunca se deve confiar em um Estado mais forte, mesmo que as intenções mais amistosas sejam proclamadas. Se um Estado tem o poder de violar a segurança de outro, é necessário admitir que ele o fará. A segurança exige que se atribuam a outros poderes as piores intenções e as habilidades mais astuciosas. É uma das responsabilidades do militar estar preparado para qualquer eventualidade. Sua "opinião não deve nunca deixar-se colorir por sonhos impossíveis... O militar lida com o fato militar, com números inflexíveis e com austeras realidades de tempo, espaço e recursos".[14] Compete aos planejadores militares de um país preparar planos especiais para uma guerra contra outro, sem necessariamente indicar que é objetivo do primeiro atacar o segundo.

O nível e as fontes do poder militar. A preocupação dos militares com os perigos à segurança nacional leva-os a insistir na expansão e no fortalecimento das forças armadas existentes para garantir a segurança do Estado. A manifestação mais comum disso é a demanda

por maior quota no orçamento nacional. Essa preocupação também leva os militares a querer a conversão de recursos militares (potencial humano e econômico do Estado) em real poder militar, pois é típico dos militares preferir tropas regulares a forças de reserva, e estoques de armamento a fábricas capazes de produzi-lo. O que eles querem é força em realidade e não latente. Também desejam forças capazes de enfrentar praticamente todas as contingências possíveis. As limitações da previsão humana tornam perigoso admitir que ameaças à segurança tenham de necessariamente tomar uma forma particular. Como consequência disso é que o militar se mostra favorável à manutenção da mais ampla variedade possível de armas e forças, desde que cada sistema de armas seja mantido suficientemente forte de modo a poder lidar com a ameaça que lhe cabe enfrentar. Já que o Estado é, normalmente, incapaz de manter forças para enfrentar todas as ameaças possíveis, de ordinário, exige-se do militar que organize uma escala de prioridades. Deverá fazê-lo teoricamente com base nas exigências objetivas de segurança militar. Na realidade, é óbvio que tenda a acentuar aquelas necessidades e forças com as quais está particularmente familiarizado. Na medida em que age dessa maneira, ele se torna porta-voz mais de determinada força singular ou de interesse setorial do que de um particular ponto de vista militar. Não importa, contudo, que hierarquia de prioridades ele estabeleça, seus instintos militares levam-no a induzir o Estado a percorrer a escala de ponta a ponta.

O militar também é favorável a proteger o Estado por meio de garantias e alianças, desde que tais ajustes aumentem mais o poder do Estado do que seus compromissos. Aliados fracos, instáveis e aventurosos representam mais uma sujeição do que um recurso. Há que selecionar aliados exclusivamente na base da reciprocidade de interesses nacionais de segurança, sem consideração a interesses ideológicos e políticos. "Alianças entre Estados deverão ser consideradas exclusivamente do ponto de vista da política de poder."[15] O autor desta máxima era um monarquista alemão que, na década de 1920, não teve escrúpulos de cooperar militarmente com a Rússia comunista, tanto quanto não os tiveram os chefes militares norte-americanos de cooperar, na década de 1950, com a Espanha fascista. O poder nacional também pode ser reforçado pela expansão do território nacional

e pela aquisição de bases estrangeiras. Entretanto, aqui também é essencial que a expansão de território resulte em real aumento de poder e não simplesmente em supermajoração de compromissos. A verdade é que o militar não tem desejo algum de adquirir territórios isolados no exterior, territórios que sejam vulneráveis a ataques e difíceis de defender.

A restrição de compromissos e a fuga à guerra. Ao militar não interessa se metas políticas são desejáveis ou indesejáveis como tais. Interessa-lhe, entretanto, a relação entre metas políticas e meios militares, já que isso afeta diretamente a segurança militar do Estado. Ao político cabe estar atento para não comprometer demais a ação além do poder de suas possibilidades militares. Projetos políticos grandiosos e metas políticas exageradas há de serem evitados, não porque sejam indesejáveis, mas porque não são práticos.* A segurança militar do Estado vem sempre em primeiro lugar. Objetivos morais e fins ideológicos não devem ser perseguidos à custa dessa segurança. O objetivo político é a meta, mas, segundo as palavras de Clausewitz, "não é por causa disso um legislador despótico; terá de se adaptar à natureza dos meios à sua disposição..." O estadista proporciona à política estatal o elemento dinâmico e objetivo. O militar representa os meios passivos e instrumentais. É sua função advertir o estadista quando os propósitos deste estiverem além de seus meios.

O militar geralmente se opõe à ação precipitada, agressiva e beligerante. Se a guerra com uma determinada potência é inevitável em ocasião futura, com diminutas chances de sucesso, o militar pode mostrar-se favorável a uma "guerra preventiva" a fim de salvaguardar a segurança nacional. Normalmente, porém, ele reconhece a impossibilidade de prever o futuro com certeza. Em qualquer ocasião, a

* O dever do militar profissional obriga-o a ser pessimista. É o homem que diz "não" ao idealismo ou aos sonhos impossíveis. Impopular que seja em tempo de paz e de prosperidade, compete-lhe admitir que tais condições são transitórias e que o pêndulo da história acabará voltando ao ponto em que o país tem de arriscar seu bem-estar e possivelmente sua sobrevivência ao arbítrio final de força armada. R. A. Hall (Cap. US). *The Peacetime Duties of the Armed Service*, US Naval Institute Proceedings, LXXX (junho de 1946), 781.

guerra é sempre uma intensificação das ameaças à segurança militar do Estado e de um modo geral a ela não se deve recorrer senão como recurso final e só quando o resultado é uma virtual certeza.[16] Esta última condição raramente é satisfeita, exceto no caso de um Estado poderoso em luta contra uma nação pequena ou atrasada. Eis porque o militar nem sempre é favorável à guerra. O que ele sempre sustenta é que a guerra exige grandes arsenais que só raramente tornam a guerra prática e desejável. Embora preconize o preparo, ele nunca se sente preparado. É nessa conformidade que o militar contribui para a formulação da política estatal, com uma voz cautelosa, conservadora e restringente. Esse é que tem sido seu papel típico nos Estados modernos, inclusive na Alemanha nazista, na Rússia comunista e nos democráticos Estados Unidos. Ele tem medo de guerra, quer preparar-se para a guerra, mas nunca se sente pronto para travá-la.

Essa atitude pacifista pode ter raízes tanto no conservadorismo institucional quanto na preocupação com a segurança do Estado. O chefe militar está no topo de uma das grandes estruturas de poder da sociedade. Arrisca tudo se esta vier a engajar-se em uma guerra. Vitoriosa ou não, a guerra é mais transtornante para as instituições militares do que para outra qualquer. Um oficial tzarista dizia que odiava a guerra porque "ela estraga os Exércitos", assim como oficiais da marinha norte-americana se queixavam de ter a Guerra Civil "arruinado a marinha".[17] Tal atitude reflete uma concepção sobre meios a ponto de estes se tornarem fins e em que a função latente, segundo as palavras de Merton, supera a função manifesta. Em sua preocupação com o poder, o militar pode vir a considerar o acúmulo de poder como um fim em si mesmo, independentemente das aplicações que se lhe possam dar. Para dissipar esse poder da maneira que for, ele pode revelar extrema relutância.

O militar tende a ver-se como eterna vítima das fomentações de guerra dos civis. São os políticos e o povo, a opinião pública e os governos que dão início às guerras. Mas são os militares que têm o dever de travá-las. Filósofos, publicistas e acadêmicos civis, e não os soldados, é que têm romantizado e glorificado a guerra. força armada, como tal, não causa guerras. O Estado, que deseja a paz, é que deve estar bem armado para realizar esse desejo. Estados fracos convidam ao ataque. A tendência do político civil é cortejar as boas

graças do público por cortes orçamentários no setor de armamentos, ao mesmo tempo que preconiza uma política externa aventurosa. O militar opõe-se a essas duas tendências, pois a ética militar traça uma nítida distinção entre poder armado e belicosidade, entre Estado militar e Estado guerreiro.[18] O primeiro corporifica as virtudes militares do poder ordenado: disciplina, hierarquia, contenção e firmeza. O segundo se caracteriza por euforia e entusiasmo descontrolados e irresponsáveis, também pelo amor à violência, à glória e à aventura. Para o militar profissional, familiarizado com a guerra, esse tipo de mentalidade tem poucos atrativos. Acreditando na fundamental inevitabilidade da guerra, ele levanta sua voz mais veementemente contra o envolvimento imediato da guerra.

Os militares e o Estado. A profissão militar é técnica e limitada. Seus membros têm competência especializada nos respectivos campos e carecem de competência fora deles. A relação da profissão para com o Estado baseia-se nessa divisão natural do trabalho. A essência desse relacionamento implica relativo alcance de competência do profissional militar de político profissional, ou seja, o estadista. Antes da profissionalização da ciência militar no século XIX, uma só pessoa podia ser simultaneamente qualificada em ambos os campos. Hoje isso é impossível. Napoleão encarnou a velha unidade da ciência militar com a política. Foi substituído por Bismarck e Moltke, que simbolizaram a nova dicotomia.* O caráter exato da relação que deve existir entre o estadista e o militar não pode ser definido com precisão, mas é possível enunciar alguns dos princípios que deveriam regulá-la.

A ciência militar é uma área na qual a competência especializada, adquirida mediante treinamento profissional e experiência,

---

* A permutabilidade entre o estadista e o soldado é coisa que passou com o século XIX, creio eu. Os alemães profissionalizaram o negócio da guerra e modernas invenções, pelo aumento de suas tecnicidades, especializaram-no. Dá-se quase a mesma coisa com a política, profissionalizada pela democracia. Um homem já não pode ter esperança de exercer ambas as vocações, embora elas sejam ramos do mesmo talento, a governança de homens e o ordenamento de negócios humanos. Marechal de campo conde Wavell, *The Good Soldier* (Londres, 1948), pp. 27-28.

faz-se necessária à decisão e à ação. Esse campo, que diz respeito à implementação da política estatal pela força armada, divide-se em componentes constantes e componentes variáveis. Tal divisão só foi reconhecida depois que surgiu a profissão militar. O elemento constante reflete a permanência da natureza humana e da geografia física. Isso pode ser chamado de estratégia e assim diferenciado dos elementos variáveis que são a tática e a logística, como pode ser formulado em um conjunto de princípios de guerra "fundamentais", "imutáveis", "eternos", "inalterados e inalteráveis". Os historiadores militares discordam quanto ao número e conteúdo desses princípios, mas não questionam sua existência como cerne fundamental da ciência militar. A aplicação deles, contudo, está mudando constantemente com as inovações em tecnologia e em organização social. O militar ideal é conservador em estratégia, mas de mentalidade aberta e progressista com respeito a novas armas e táticas. É igualmente perito em ambos os aspectos constantes e variáveis da ciência militar. Na verdade, a essência de sua arte pode ser definida como a relação entre os dois elementos: "as condições fundamentais invariáveis de boa chefia em sua relação com formas táticas variáveis...[19]" É essa a área dentro da qual o estadista tem de aceitar os julgamentos do militar profissional.

A política trata das metas do programa estatal de governo. Nesse campo, a competência consiste em ter consciência dos elementos e interesses que integram uma decisão, bem como a consciência de possuir a autoridade legítima para tomar tal decisão. A política se situa além do escopo da competência militar, e a participação de militares na política enfraquece-lhes o profissionalismo, reduz a competência profissional, divide a profissão contra si mesma e substitui valores profissionais por valores estranhos. Politicamente, o militar tem de permanecer neutro. "O comandante militar jamais haverá de permitir que seu julgamento militar seja deformado por conveniência política."[20] A área da ciência militar, embora independente, subordina-se à área da política. Assim como a guerra serve aos fins da política, a profissão militar serve aos do Estado. Ao estadista cabe reconhecer a integridade da profissão e sua matéria específica. O militar tem o direito de esperar orientação política da parte do estadista. O controle civil existe quando prevalece essa adequada subordinação de uma profissão autônoma aos fins da política.

As responsabilidades do militar perante o Estado são de natureza tríplice. Primeiro, ele exerce uma função representativa, postulando as reivindicações da segurança militar dentro da máquina do Estado. Compete-lhe manter as autoridades governamentais informadas quanto ao que ele considera necessário ao mínimo de segurança militar do Estado à luz das possibilidades de outras potências. A extensão à qual ele pode levar a apresentação de seus pontos de vista é difícil de definir, mas cumpre-lhe reconhecer e aceitar o fato de que há limites. De um modo geral, ele tem o direito e a obrigação de apresentar suas opiniões aos organismos públicos, sejam executivos sejam legislativos, que são encarregados da distribuição de recursos entre os militares e outros pleitos.

Segundo, o militar tem uma função consultiva para analisar e relatar as implicações de linhas de ação alternativas do Estado, sob a ótica castrense. Se os dirigentes governamentais estão ponderando três possíveis políticas, é óbvio que não cabe ao militar dizer qual das três é a mais desejável. Pode dizer, no entanto, que a primeira política poderá ser realizada facilmente com o poder militar de que se dispõe; que a segunda envolveria sérios riscos, a menos que se cuide de considerável aumento das Forças Armadas; e que a terceira, para ser implementada, está simplesmente além da capacidade militar do Estado.

Finalmente, o militar tem uma função executiva ao por em execução as decisões do Estado relativas à segurança nacional, ainda que seja uma decisão que se oponha violentamente à sua opinião. Os governantes fixam a meta e alocam os recursos a serem utilizados na consecução dessa meta. Compete então ao militar fazer o melhor que pode. É esse, de fato, o sentido da estratégia militar com relação à política: "a adaptação prática dos meios colocados à disposição de um general para a consecução do objetivo em vista".[21]

Com certeza, existe uma enorme área em que a estratégia e a política se justapõem. Nesse domínio, o comandante militar supremo pode tomar uma decisão em bases puramente militares e logo descobrirá que ela tem implicações que lhe são desconhecidas. Quando for esse o caso, considerações de estratégia dão lugar então a considerações de ordem política. O militar precisa reconhecer que grande número de decisões consideradas puramente castrenses, como a escolha de um teatro de guerra, também envolvem política, só lhe restando ser

orientado nesse sentido. Como afirmou Clausewitz, "a arte da guerra em seu ponto de vista mais elevado torna-se política, mas uma política, é claro, que trava batalhas em vez de emitir comunicados". Os supremos dirigentes militares do Estado operam inevitavelmente nesse mundo entrelaçado da estratégia e da política. Cabe-lhes estar sempre atentos às implicações políticas de suas atitudes militares e prontos a aceitar as decisões finais dos governantes. Quando lhe for exigido, em sua capacidade executiva, tomar decisões que envolvam elementos não apenas militares mas também políticos, deverá o soldado, antes de tudo, formular idealmente uma solução militar e depois alterá-la, se for necessário, ouvindo os assessores políticos.

A profissão militar existe para servir ao Estado. A fim de prestar o mais elevado serviço possível, todos os profissionais das armas e a força militar que comandam devem se constituir em um eficiente instrumento de política estatal. Como a direção política só vem da cúpula, isso significa que a profissão precisa se estruturar em uma hierarquia de obediência. E para que a profissão desempenhe sua função, cada escalão dela deve ser capaz de merecer a obediência leal e instantânea dos subordinados. Sem esse relacionamento, o profissionalismo militar é impossível. Em consequência, lealdade e obediência são as virtudes militares mais altas "a regra da obediência é simplesmente a expressão de uma, dentre as virtudes militares, da qual todas as outras dependem..."[22] Quando o militar recebe uma ordem legal de um superior autorizado, ele não discute, não hesita nem altera a própria opinião; obedece instantaneamente. Ele é julgado não pelas políticas que implementa, mas sim pela presteza e eficiência com que as executa. Sua meta é aperfeiçoar um instrumento de obediência; as aplicações dadas a esse instrumento é que estão além de sua responsabilidade. Sua virtude mais alta é instrumental, não um fim em si mesmo. Como aquele soldado de Shakespeare na peça *Henrique V*, ele acredita que a justiça da causa é maior do que lhe cabe "saber" ou "procurar". Pois se a causa do rei "estiver errada, nossa obediência ao rei inocenta-nos de crime".

Um corpo de oficiais só é profissional na medida em que sua lealdade se dirige ao ideal militar. Outras lealdades são transitórias e divisoras. O que tem atração política em um dia será esquecido no dia seguinte. O que tem apelo político para um homem inspirará ódio

a outro. Nas forças armadas, só a lealdade ao ideal de competência profissional é constante e unificadora: lealdade do indivíduo ao ideal do bom soldado, lealdade da unidade às tradições e ao espírito do melhor regimento. As forças mais eficientes e a mais competente oficialidade são aquelas motivadas mais por esses ideais do que por objetivos políticos ou ideológicos. Só se forem motivadas por ideais militares serão as forças armadas servidoras obedientes do Estado, como será garantido o controle civil. No exército moderno, a motivação profissional dos oficiais contrasta com aquela dos cidadãos-soldados temporários que são conscritos ou que se alistam por causa de apelos políticos ou econômicos. O corpo de oficiais profissional é o instrumento que o Estado tem para garantir a obediência do pessoal convocado. É natural que este último jamais possa desenvolver motivação e senso de responsabilidade profissionais, característicos dos diplomados em West Point e Saint Cyr. Não obstante, a diferença entre os oficiais de carreira e os conscritos é minimizada na medida em que o pessoal convocado se torna indiferente às motivações e influências externas. O exército profissional, que luta bem porque entende que esse é o seu dever, é muito mais confiável do que o político, que só luta bem enquanto sustentado por um objetivo mais alto. O Corpo de Fuzileiros Navais dos Estados Unidos e a Legião Estrangeira francesa servem a seus governos com variável e imparcial competência qualquer que seja a campanha. A qualidade militar do profissional é independente da causa pela qual ele luta.

A suprema virtude militar é a obediência, mas quais são os limites da obediência? Esta pergunta encerra dois questionamentos distintos. O primeiro diz respeito à relação entre obediência militar e competência profissional, as virtudes morais e intelectuais do oficial. O segundo refere-se ao conflito entre valor militar da obediência e valores não militares.

Obediência militar *versus* competência profissional. O conflito entre obediência militar e competência profissional envolve normalmente a relação de um subordinado para com um superior. Surge em dois amplos sentidos: o operacional e o doutrinário. O primeiro diz respeito ao cumprimento, pelo subordinado, de uma ordem militar que a seu juízo resultará em um desastre. Admitindo-se que ele tenha expressado sua opinião ao superior e que este mantenha ordem

dada, ou admitindo-se que ele não teve oportunidade de manifestar sua opinião, obedecerá mesmo assim o subordinado? A obediência tem por fim atingir o objetivo do superior. Se o subordinado é plenamente conhecedor desse objetivo e se circunstâncias desconhecidas ao superior só possibilitam atingir o objetivo mediante uma desobediência da ordem, pode então o subordinado encontrar justificativa em desobedecer. Entretanto, isso raramente acontece. Normalmente, a ruptura da organização militar causada por desobediência a ordens operacionais excede em valor os benefícios ganhos por tal obediência. Devem prevalecer a competência e o conhecimento maiores do superior. Em operações, e até mais particularmente em combate, a pronta obediência não pode entrar em conflito com a competência militar, aquela é a essência desta.*

A segunda possível manifestação de conflito entre obediência militar e competência profissional envolve questões doutrinárias multioperacionais. Pode ser que obediência rígida e inflexível sufoque novas ideias e se torne escrava de uma rotina esterilizante. Não é pouco frequente que um alto comando tenha seu pensamento petrificado no passado e utilize o controle da hierarquia militar para abafar novos e incômodos desenvolvimentos em matéria de tática e de tecnologia. Neste caso, até que ponto um jovem oficial pode justificar-se em desobedecer a seus superiores para aprofundar conhecimentos profissionais? Não há respostas fáceis para essa pergunta. Presume-se que a autoridade de oficiais superiores reflita maior capacidade profissional. Quando isso não ocorrer, a hierarquia de comando está sendo prostituída a finalidades não profissionais. Não obstante, o oficial

* Os casos clássicos de desobediência a ordens operacionais se relacionam com Lord Nelson, que justificou seu comportamento em um determinado caso sob o seguinte pretexto: Costumo ter uns pensamentos próprios, mas a perfeição está em obedecer às ordens. O que é que dirige meus superiores? Sabem eles o que se passa debaixo de meu nariz? Servir a meu rei e destruir os franceses, eis o que considero a maior de todas as ordens, da qual se originam outras menores. Se uma destas pequenas ordens milita contra ela, volto a obedecer à grande ordem. Ver A. T. Mahan, *The Life of Nelson* (Boston, 2 v., 2a. ed. rev., 1900), I, 56-63, 189-191, 445-451, II, 89-92, e *Retrospect and Prospect* (Boston, 1902), pp. 255-283.

subordinado deverá continuar prudentemente a desenvolver doutrinas que lhe pareçam manifestamente melhores às incorporadas nos manuais. Em particular, o subordinado deve considerar se a introdução de uma nova técnica, admitindo-se que ele seja bem-sucedido em combate, aumentará ou não a eficiência militar de modo a contrabalançar o dano dessa eficiência causado pela ruptura da cadeia de comando. Se contrabalançar, sua desobediência justifica-se. Em última análise, a competência profissional constitui o supremo critério.

Obediência militar *versus* valores não militares. A segunda série de problemas diz respeito à relação da obediência militar com valores não militares. Qual a responsabilidade do oficial quando lhe é ordenado pelo governante adotar uma linha de ação que, ele sabe, levará ao desastre nacional? Ou quando lhe ordenam realizar alguma coisa que viola flagrantemente a lei do país? Ou ainda quando recebe ordens de fazer uma coisa que é igualmente uma clara transgressão aos padrões de moralidade unanimemente aceitos? Parece possível dividir essas questões em quatro grupos.

Primeiro, há um conflito entre obediência militar e sabedoria política. Já dissemos que um subordinado militar pode justificar-se ao forçar os chefes militares a aceitarem inovações que aumentarão a eficiência profissional. Não deveria existir tal relação entre o Alto Comando e o governante? Se o governante está seguindo uma linha de ação de pura loucura política, acaso o comandante militar não se justifica ao lhe resistir apelando para os padrões de sabedoria política? O militar que "faz a cabeça" de seus superiores está defendendo a si mesmo ao apelar para a sabedoria profissional. Há contudo grande diferença entre esses dois casos. Os critérios de eficiência militar são limitados, concretos e relativamente objetivos; os critérios de sabedoria política são indefinidos, ambíguos e altamente subjetivos. A política é uma arte, a ciência militar é uma profissão. Não existem valores políticos unanimemente aceitos pelos quais o militar possa demonstrar a homens prudentes que seu bom senso político é preferível ao dos governantes. A superior sabedoria política do governante deve ser aceita como um fato. Se o governante se decide por uma guerra, que o soldado sabe só poder levar à catástrofe nacional, então o soldado, depois de manifestar sua opinião, terá de se empenhar e extrair o melhor de uma conjuntura desfavorável. Os generais comandantes

do exército alemão em fins da década de 1930, por exemplo, acreditavam quase unanimemente que a política externa de Hitler levaria à ruína nacional. Entretanto, o dever militar exigia-lhes que obedecessem às ordens dele; uns seguiram esse procedimento, outros desprezaram o código profissional para atingir suas metas políticas. A oposição do general MacArthur à maneira pela qual o governo estava conduzindo a Guerra da Coreia foi, em essência, semelhante. Tanto os oficiais alemães, que se juntaram na resistência a Hitler, como o general MacArthur se esqueceram de que não é função dos militares decidir questões de guerra e paz.

Segundo, e no outro extremo, há o conflito entre obediência e competência militares, quando essa competência se vê ameaçada por um superior político. Que faz o soldado quando um governante lhe ordena tomar uma medida militarmente absurda, quando julgada por padrões profissionais, e que está estritamente dentro dos domínios militares sem quaisquer implicações políticas? Uma situação dessas, desde que prevaleça a última qualificação e que esteja completamente afastada de política, representa uma clara invasão da área profissional por parte de considerações estranhas. O pressuposto de superior competência profissional, que havia quando um superior militar dava uma ordem questionável, não existe quando o governante se introduz em assuntos militares. Aqui a existência de padrões profissionais justifica a desobediência militar. O governante não tem nada a decidir, ao contrário do que fez Hitler nas fases finais da Segunda Guerra Mundial, se batalhões em combate devem avançar ou bater em retirada.

Terceiro, e este caso se situa entre os dois extremos, há o conflito entre obediência militar e legalidade. Que faz o militar quando recebe uma ordem que seu superior civil não tem a autoridade legal de dar? Como servidor do Estado, subentende-se que o militar só acata ordens das autoridades governamentais legitimamente constituídas. Caso o governante, ao ordenar uma ação, admite estar agindo ilegalmente, então o militar encontra justificativa em desobedecer. Se o governante sustenta estar agindo legalmente, mas a ação parece ilegal aos olhos do oficial, nesse caso, a questão se situa na competência relativa do oficial e do governante em julgar o que é legal ou ilegal. Muitos dos Estados modernos, que têm militares profissionais,

também dispõem de um grupo de especialistas, o Poder Judiciário, cuja função é dirimir dúvidas sobre tais questões. Uma vez julgada a contenda pelo órgão competente, o militar é obrigado a acatá-la. Se isso não for possível, por causa da premência do caso ou por que se coloca em dúvida a própria legalidade do Judiciário, só cabe ao militar estudar a lei aplicável à situação e tomar sua decisão. Os padrões jurídicos são geralmente bem mais precisos que os da política, porém menos definidos que os da ciência militar. De qualquer modo, o oficial está obrigado a dar uma considerável presunção de validade à opinião dos governantes. Se houver dois governantes no Estado, cada qual alegando estar devidamente constituído e ser merecedor da obediência militar, o militar não pode escapar à opção política por um dos dois.

Finalmente, há o conflito entre obediência militar e moralidade básica. Que faz o militar se o governante lhe ordena praticar o genocídio e exterminar a população de um território ocupado? No que tange à faculdade de julgar e aplicar padrões éticos, o estadista e o soldado são iguais. Ambos são indivíduos livres e moralmente responsáveis por seus atos. Mas o soldado não pode renunciar em favor do civil a seu direito de fazer julgamentos morais definitivos. Tampouco deve negar a si mesmo como indivíduo moral. Todavia o problema não é tão simples assim, pois política e moralidade básica podem estar envolvidas aqui. O governante é capaz de se sentir compelido a violar a moralidade comumente aceita a fim de promover interesses políticos do Estado. Que esse seja frequentemente o caso, não há como negar. Se o governante rejeita as alegações pessoais de consciência em prol de *raison d'état*, poderá justificar-se em implicar também o militar, na verdade, subjugando-lhe a consciência tanto quanto a sua? Para o oficial, isso desce ao plano de uma opção entre a própria consciência, por um lado, e o bem do Estado mais a virtude profissional da obediência, por outro. Como soldado, cabe-lhe obedecer; como homem, desobedecer. A não ser nos casos mais extremos, é razoável admitir que ele se apegue à ética profissional e obedeça. Só raramente encontra o militar justificativa em seguir os ditames da própria consciência contra a dupla demanda de obediência militar e bem-estar do Estado.

Sumário: ralismo conservador. A ética militar enfatiza a imutabilidade, a irracionalidade, a fraqueza e a maldade da natureza

humana. Proclama a supremacia da sociedade sobre o indivíduo e a importância da ordem, da hierarquia e da divisão de funções. Salienta a continuidade e o valor da história. Aceita o Estado-nação como a forma mais alta de organização política e reconhece a constante probabilidade de guerra entre países. Destaca a importância do poder nas relações internacionais e adverte contra os perigos à segurança do Estado. Sustenta que a segurança do Estado depende da criação e da manutenção de forças armadas fortes. Preconiza a limitação da ação estatal com relação aos interesses imediatos do Estado, a restrição de compromissos exagerados e taxa de indesejáveis políticas belicosas e aventureiras. Considera que a guerra seja um instrumento da política, que os militares são servidores do governante e que o controle civil é essencial ao profissionalismo militar. Exalta a obediência como a maior das virtudes do militar. Desse modo, a ética militar é pessimista, coletivista, historicamente influenciada, orientada para o poder, nacionalista, militarista, pacifista e instrumentalista em sua visão da profissão militar. É em suma realista e conservadora.

4

Poder, profissionalismo e ideologia: relações entre civis e militares em teoria

As variedades do controle civil

O papel dos militares na sociedade tem sido frequentemente discutido quanto a "controle civil".[1] Mas esse conceito nunca foi definido a contento. Admite-se em geral que o controle civil tem algo a ver com o poder relativo de grupos civis e militares. Presume-se daí que o controle civil é alcançado na medida em que se reduz o poder de grupos militares. Em consequência, o problema básico na definição de controle civil é: como minimizar o poder militar? São duas as principais respostas.

Controle civil subjetivo: maximizar o poder civil. A maneira mais simples de minimizar o poder militar parece ser maximizar o poder de grupos civis em relação àqueles. O grande número, o caráter variado e os interesses conflitantes de grupos civis, entretanto, lhes impossibilita maximizar o poder com respeito aos militares. Consequentemente, a maximização do poder civil sempre significa a maximização do poder de algum grupo civil particular ou grupos. Isso é controle civil subjetivo. O conceito geral de controle civil

identifica-se com os interesses específicos de um ou mais desses grupos. Deduz-se, então, que o controle civil subjetivo envolve as relações de poder entre grupos civis. É ele promovido por um dos grupos como um meio de aumentar seu poder à custa de outros. Transforma-se, desse modo, em expressão instrumental como "direitos de classe" e não um fim em si mesmo. Assim como a bandeira dos direitos de classe é normalmente levantada por grupos econômicos, que têm mais força na esfera de classe do que nacional quando em luta com outros grupos com mais poder no contexto nacional, assim também o *slogan* do controle civil é utilizado por grupos carentes de poder sobre as forças armadas em luta com outros grupos civis com tal poder. Como os direitos de classe, o controle civil pode abranger grande variedade de pecados. É sempre necessário perguntar quais são os civis que exercem esse controle. Na sociedade ocidental só recentemente é que existe controle civil com esse sentido subjetivo. Na verdade, controle civil subjetivo é o único possível na ausência de um corpo de oficiais profissional. Em suas diversas manifestações históricas, controle civil subjetivo tem sido identificado com a maximização do poder de determinadas instituições governamentais, classes sociais e formas constitucionais.

Controle civil por instituição governamental. Nos séculos XVII e XVIII, as forças armadas geralmente ficavam sob o controle da Coroa, tanto na Inglaterra como na América. A expressão "controle civil" era adotada pelos grupos parlamentares como um meio de aumentar o próprio poder *vis-à-vis* com a Coroa. Entretanto, como o rei era tão civil quanto eles, o que de fato queriam era maximizar o controle parlamentar sobre as forças armadas, muito mais do que o controle civil em geral. Buscava-se o controle parlamentar, não como um meio de reduzir o poder dos militares, mas como uma forma de cortar o poder do rei. Nos tempos atuais, o Congresso e o presidente dos Estados Unidos se empenham em uma luta semelhante. O chefe do Executivo identifica controle civil com controle presidencial – o Congresso é grande demais e precariamente organizado para controlar com eficácia as forças armadas. Por sua vez, o Congresso identifica controle civil com controle parlamentar – o Congresso está mais perto do povo do que o presidente, sempre passível de se tornar um prisioneiro de seus conselheiros militares. Mas a distribuição do poder entre

Executivo e Legislativo, e não entre civil e militar, concerne, fundamentalmente, tanto ao Congresso quanto ao presidente.

Controle civil por classe social. Nos séculos XVIII e XIX, a aristocracia e a burguesia lutavam pelo controle das forças armadas. Cada classe tentava identificar controle civil com os próprios interesses. Entretanto, como a aristocracia já costumava dominar as forças armadas, os grupos liberais da burguesia fizeram uso generalizado da expressão para identificar controle aristocrático com controle militar. Mas as instituições militares só forneciam o campo de batalha para a luta entre as duas classes que se difundiam por todas as áreas da sociedade; a questão era simplesmente saber se interesses aristocráticos ou liberais deveriam ou não prevalecer nas forças armadas.

Controle civil por forma constitucional. Uma aplicação mais ampla de tal identificação de controle civil com determinado interesse civil ocorre quando se propõe que só um dispositivo constitucional – normalmente democrático – pode assegurar controle civil. Este se identifica então com governo democrático e controle militar com governo absoluto ou totalitário. Nos países democráticos, como se sabe, a política é determinada por persuasão e por consenso, ao passo que nos países absolutistas ela é determinada pela força e pela coerção (ou pelo menos pela ameaça implícita de força e coerção). Daí serem os militares, que controlam um instrumento poderosíssimo de violência, mais poderosos em países totalitários do que em países democráticos. Mas na verdade esse argumento nem sempre é necessariamente verdadeiro. Em um país democrático, os militares podem solapar o controle civil e adquirir grande poder político por processos legítimos e instituições de governo e de política (por exemplo, os Estados Unidos na Segunda Guerra Mundial). Em um regime totalitário, por outro lado, o poder dos militares só pode ser reduzido por fragmentação em unidades competitivas, por implantação de exércitos partidários e de forças armadas especiais (*Waffen-SS* e MVD) e por infiltração na hierarquia militar de cadeias independentes de comando (comissários políticos) e técnicas semelhantes. Terror, conspiração, espionagem e força são os métodos de governo em um Estado totalitário; terror, conspiração, espionagem e força são os meios pelos quais os civis nesses países controlam suas forças armadas. Se utilizados com suficiente crueldade, esses

meios podem virtualmente eliminar o poder político militar (como, por exemplo, na Alemanha durante a Segunda Guerra Mundial). O controle civil subjetivo não é, pois, monopólio de qualquer sistema constitucional particular.

A ascensão da profissão militar transformou o problema das relações entre civis e militares, complicando os esforços de grupos civis em maximizar seu poder sobre os militares. Tais grupos viam-se agora confrontados não só com outros grupos civis com objetivos semelhantes, mas também com novos, independentes e funcionais imperativos militares. A ação continuada das formas particulares de controle civil subjetivo exigia que esses imperativos fossem negados ou modificados. Se isso não fosse feito, o controle civil no sentido subjetivo se tornaria impossível. Precisar-se-ia de alguns princípios para governar as relações entre os imperativos militares funcionais e o restante da sociedade. Enquanto o controle civil não passava de um valor instrumental de determinados grupos civis, era obviamente impossível garantir consenso quanto a seu significado. Cada grupo definia-o como uma distribuição de poder favorável aos próprios interesses. Isso explica o peculiar fato histórico de jamais ter sido definido satisfatoriamente o controle civil, apesar de regularmente invocado na política e de frequentemente ter-se escrito sobre ele nos séculos XVIII e XIX. A ascensão da profissão militar, entretanto, embora tornando obsoletas as formas particulares de controle civil subjetivo, também possibilitou nova e mais significativa definição de controle civil.

Controle civil objetivo: maximizar o profissionalismo militar. No sentido objetivo, controle civil é a maximização do profissionalismo militar. Mais precisamente é aquela distribuição de poder político entre grupos militares e civis, distribuição que conduz ao aparecimento de atitudes e comportamento profissionais entre a oficialidade. O controle civil objetivo portanto opõe-se diretamente a controle civil subjetivo. O controle civil subjetivo atinge seu fim ao tornar civis os militares, fazendo deles o espelho do Estado. O controle civil objetivo atinge seu fim ao militarizar os militares, tornando-os o instrumento do Estado. Existe controle civil subjetivo em grande variedade de formas, mas controle civil objetivo só existe em uma forma. A antítese de controle civil objetivo é a participação

do militar na política: o controle civil diminui à medida que os militares se envolvem progressivamente em política institucional, classista e constitucional. Por outro lado, controle civil subjetivo pressupõe esse envolvimento. A essência do controle civil objetivo é o reconhecimento do profissionalismo militar autônomo; a essência do controle civil subjetivo é a negação de uma esfera militar independente. Historicamente, a demanda por controle objetivo deriva de grupos civis multiformes que estão desejosos de maximizar seu poder em assuntos militares.

O elemento essencial e prioritário de qualquer sistema de controle civil é minimizar o poder militar. O controle civil objetivo atinge essa redução profissionalizando os militares, tornando-os politicamente inúteis e neutros. Isso produz o nível mais baixo possível do poder político militar com relação a todos os grupos civis. Ao mesmo tempo, preserva aquele elemento essencial de poder indispensável à existência de uma profissão militar. Um corpo de oficiais altamente profissional mantém-se pronto a realizar os desejos de um grupo civil que detenha autoridade legítima dentro do Estado. Com efeito, isso estabelece limites definidos do poder político militar sem referência à distribuição de poder político entre os diversos grupos civis. Qualquer outra redução de poder militar, além do ponto em que o profissionalismo é maximizado, só redunda em benefício de um determinado grupo civil e só serve para realçar o poder deste em sua luta com outros grupos civis. A distribuição de poder político que mais facilita o profissionalismo militar é também, portanto, o ponto mais baixo ao qual o poder militar pode ser reduzido sem posar de favorito entre grupos civis. Em virtude disso, a definição objetiva de controle civil proporciona um singular e concreto padrão de controle civil politicamente neutro e reconhecido pelos grupos sociais. Eleva o controle civil valendo-se de mera frase política que mascara interesses de grupo até um conceito analítico independentemente de perspectivas de grupo.

A definição subjetiva de controle civil pressupõe um conflito entre controle civil e as necessidades de segurança militar. Isso foi de um modo geral reconhecido por adeptos de determinados grupos civis que costumavam afirmar que a continuada insegurança militar impossibilita o controle civil. Com isso, eles simplesmente queriam

dizer que ameaças intensificadas à segurança militar resultam em maiores imperativos militares contra os quais se torna mais difícil afirmar o poder civil. Por outro lado, o esforço para aumentar o controle civil no sentido subjetivo não raro solapava a segurança militar. Dado que não reconheceram, por exemplo, a existência de uma profissão militar distinta, com a própria visão de política nacional, os grupos civis frequentemente admitiam que a redução do poder militar era necessária para preservar a paz. Entretanto, essa diminuição de poder quase sempre resultava em maior poder para grupos civis muito mais belicosos. Consequentemente, aqueles grupos civis que tentavam minimizar os riscos de guerra reduzindo o poder dos militares muitas vezes encorajavam exatamente aquilo que estavam querendo evitar. Não é por mera coincidência que os anos imediatamente anteriores à Segunda Guerra Mundial presenciaram a sistemática redução do poder político dos militares em todos os futuros beligerantes, com exceção do Japão, ou que a temperatura da Guerra Fria, na União Soviética, parece variar na razão inversa com o poder político de seus generais. Todavia, se o controle civil é definido no sentido objetivo, nenhum conflito existe entre ele e a meta de segurança militar. Na verdade, o inverso é verdadeiro. Controle civil objetivo não só reduz o poder dos militares ao nível mais baixo possível *vis-à-vis* com todos os grupos civis, como também maximiza a probabilidade de se alcançar segurança militar.

A consecução de controle civil objetivo só tem sido possível, é óbvio, com base na ascensão da profissão militar. Controle civil subjetivo está fundamentalmente fora de lugar em qualquer sociedade na qual a divisão da força de trabalho é levada a um ponto em que surge uma classe diferente de especialistas na administração da violência. Mas a consecução de controle civil objetivo tem sido dificultada pela tendência de não poucos grupos civis ainda conceberem controle civil em termos subjetivos. Como os aristocratas e a burguesia do século XIX, ou como as facções constitucionalistas francesas do século XIX, eles simplesmente não se sentem dispostos a aceitar um corpo de oficiais politicamente neutro. Continuam a insistir na subordinação aos próprios princípios e interesses. Em consequência, um alto nível de controle civil objetivo é um fenômeno raro até entre modernas sociedades ocidentais.

Os dois Níveis das Relações Entre Civis e Militares

Quais são as condições prováveis de maximizar o profissionalismo militar e o controle civil objetivo? A resposta depende da relatividade entre os dois níveis de relações entre civis e militares. Em âmbito de poder, a questão principal é a autoridade do corpo de oficiais diante de grupos civis da sociedade. Em âmbito ideológico, a questão capital é a compatibilidade da ética profissional militar às ideologias políticas predominantes nessa sociedade. Por um lado, precisa-se de critérios pelos quais se possa medir poder militar e civil. Por outro, há que se ter alguma noção sobre até que ponto a ética profissional militar se ajusta ao espectro da opinião política.

O corpo de oficiais e poder político. Poder é a capacidade de controlar o comportamento de outras pessoas.[2] Uma relação de poder tem no mínimo duas dimensões: o grau ou volume de poder, isto é, a extensão à qual um particular tipo de comportamento de uma pessoa é controlado por outra e o alcance ou a faixa de poder, isto é, os tipos de comportamento que são influenciados por outro indivíduo ou por um grupo. As relações entre duas pessoas ou grupos normalmente envolvem o exercício de poder em ambas as direções, embora quase sempre em faixas superpostas sejam um tanto diferentes. O poder existe de duas formas: autoridade formal e autoridade informal; ambas podem ser aferidas quanto ao grau e alcance. A formal envolve o controle de uma pessoa sobre o comportamento de outra na base de suas respectivas posições em uma estrutura social definida. A autoridade não é inerente ao indivíduo, mas é um atributo de *status* e posição. Consequentemente, é poder ordenado, estruturado e legitimado. É um padrão ininterrupto de relações que permanece relativamente constante por sucessivas mudanças nos indivíduos envolvidos por essas relações. Seu exercício tem a sanção de constituições, estatutos, decretos, regimentos internos ou costumes de longa data aceitos. É um truísmo de política dizer que a autoridade formal só representa uma parte da substância do poder. Relações informais também existem sempre que uma só pessoa ou grupo de pessoas controla o comportamento de outros, não porque ocupa

posições particulares em uma estrutura formal, mas porque controla outras sanções ou recompensas. Tal influência pode derivar da personalidade, da riqueza, dos conhecimentos, do prestígio, da amizade, do parentesco ou de grande variedade de outras fontes. Sua característica peculiar, entretanto, está em sempre pertencer a indivíduos ou grupos específicos e não no papel ou nas posições que esses indivíduos ou grupos possam ocupar.

Autoridade. Na análise do padrão de autoridade nas relações entre civis e militares, os critérios fundamentais são o nível relativo, a unidade relativa e o alcance relativo da autoridade dos grupos militares e civis. Quanto mais alto for o nível de autoridade de um grupo, maior será a unidade de sua estrutura e quanto mais amplo for o alcance de sua autoridade mais poderoso ele será.

O nível de autoridade refere-se à posição que o grupo ocupa na hierarquia da autoridade governamental. O controle vertical é exercido sobre os militares na medida em que eles são reduzidos a níveis subordinados de autoridade. O nível de autoridade do corpo de oficiais é maximizado se ele for colocado no topo da hierarquia e se outras instituições de governo a ele forem subordinadas; em outras palavras, se o corpo de oficiais ou seus líderes exercitarem soberania militar. Um grau de autoridade um tanto menor existe quando os militares não possuem autoridade sobre outras instituições e nenhuma delas possui autoridade sobre eles. Nesse caso, existem duas estruturas paralelas de autoridade, uma militar e outra civil. Esse fato constitui independência militar. Como terceira condição, o corpo de oficiais pode ser subordinado a apenas uma instituição que possua efetiva autoridade final. Em outras palavras, o corpo de oficiais tem acesso direto ao soberano. Depois disso, o corpo de oficiais poderá gradativamente subordinar-se mais ainda na estrutura governamental. Tal subordinação, entretanto, não é geralmente levada muito longe, e via de regra só um único nível de autoridade intercala-se entre o corpo de oficiais e o soberano. Como esse nível único normalmente se apresenta na forma de um ministério civil, esse nível de autoridade militar pode ser chamado de controle ministerial.

A unidade de autoridade refere-se ao ponto em que um determinado grupo é estruturalmente unificado com relação a outro grupo. Um monopolizador leva vantagem em tratar com grande número

de firmas no outro lado do mercado. Assim também, um grupo estruturalmente unido leva vantagem em tratar com um grupo desunido. Se o corpo de oficiais for originalmente dividido em elementos de terra, mar e ar e depois for unificado sob a chefia de um Estado-Maior Geral e de um comandante em chefe militar, tal mudança tenderá a aumentar-lhe a autoridade em relação a outras instituições governamentais. Ele falará com apenas uma voz, em vez de três. Outros grupos ficarão sem condições de agir como parte do corpo de oficiais contra outro.

Finalmente, o alcance de autoridade refere-se à variedade e ao tipo de valores em relação aos quais o grupo é formalmente autorizado a exercer poder. A autoridade de grupos militares, por exemplo, normalmente se restringe a assuntos militares. Se os chefes de Estado-Maior também fossem autorizados a aconselhar o governo com respeito a subsídios agrícolas, o alcance de sua autoridade estaria significativamente ampliado. O controle civil horizontal é exercido contra os militares na medida em que eles forem confinados, em um alcance limitado, pelas atividades paralelas de órgãos ou grupos civis, mais ou menos no mesmo nível de autoridade no governo.

Influência. A influência política de um grupo e de seus líderes é ainda mais difícil de julgar do que sua autoridade formal.

Todavia, existem quatro índices por meio dos quais se pode avaliar a influência do corpo de oficiais.

(1) As associações de grupo do corpo de oficiais e de seus líderes. Um dos testes de influência de um grupo é a extensão e a natureza de suas associações com outros grupos ou indivíduos poderosos. Para o corpo de oficiais, tais associações são geralmente de três tipos. Primeiro, associações pré-militares decorrem das atividades dos oficiais anteriores a seu ingresso no oficialato. Se o grosso dos oficiais provém de determinada classe social ou de determinado setor geográfico, pode-se presumir que isso venha a reforçar a influência do corpo em relação àquela classe ou àquele setor. Segundo, oficiais podem desenvolver associações em serviço ativo, no curso de suas obrigações militares como, por exemplo, vínculos especiais com comissões parlamentares ou com aquelas indústrias cujos produtos são consumidos nas forças armadas. Por último, associações pós-militares podem refletir um quadro geral de atividades do oficial

depois de deixar o serviço ativo. Uma vez na reserva, por exemplo, o oficial normalmente passa a exercer determinada atividade ou se estabelece em alguma parte do país e isso presumivelmente aumenta a influência do corpo de oficiais nesses segmentos da sociedade.

(2) Recursos econômicos e humanos sujeitos à autoridade do corpo de oficiais e seus chefes. Quanto maior for a proporção do produto nacional dedicado a fins militares e quanto mais expressivo for o número de indivíduos que prestam serviços às forças armadas, quer como civis quer como militares, maior será a influência do corpo de oficiais e seus chefes. Um aumento ou decréscimo nos recursos sujeitos à autoridade militar, entretanto, não implica necessariamente qualquer mudança dessa autoridade. O nível, a unidade e o alcance da autoridade militar podem permanecer constantes ao longo de mudanças nos recursos sujeitos a controle militar.

(3) Interpenetração hierárquica do corpo de oficiais e outros grupos. A influência militar aumenta quando membros do corpo de oficiais assumem posições de autoridade em estruturas não militares de poder. A influência militar decresce na medida em que indivíduos não militares ingressam em posições dentro do corpo de oficiais formalmente definido.

(4) Prestígio e popularidade do corpo de oficiais e seus chefes. A reputação do corpo de oficiais e seus chefes junto à opinião pública, bem como as atitudes de vastos setores ou grupos categorizados da sociedade para com os militares, constitui obviamente elemento capital em determinar influência militar.

Esses quatro fatores contribuem para formar um índice da influência política dos militares. A amplitude mais ou menos quantitativa dessas relações indica o grau da influência política militar. O conteúdo específico e a natureza das relações proporcionam uma ideia do âmbito da influência militar. Um aumento, por exemplo, no número total dos militares que ocupam posições de autoridade em ramos normalmente civis do governo favorece uma conclusão quanto ao aumento no grau da influência militar. O tipo específico do órgão em que os militares trabalham leva a conclusões quanto ao âmbito dessa influência acrescida; eles tanto podem estar no Ministério de Relações Exteriores como podem estar disseminados pelo governo.

Ética profissional e ideologias políticas. Assim como há grande variedade de grupos civis engajados na luta pelo poder, há também grande variedade de éticas civis ou ideologias. Consequentemente, é impossível admitir um *continuum* se esticando desde valores militares, em uma ponta, até valores civis, na outra. A ética militar é concreta, permanente e universal. O termo "civil" por outro lado só conota o que meramente é não militar. Não existe dicotomia entre "mentalidade militar" e "mentalidade civil" porque não existe uma única "mentalidade civil". Há muitas "mentalidades civis" e a diferença entre duas éticas civis pode ser maior do que a diferença entre uma delas e a ética militar. Portanto, a ética militar só pode ser comparada com uma determinada ética civil. Nesta análise, ela será comparada com quatro manifestações de uma espécie de ética civil – a ideologia política. Ideologia política é um conjunto de valores e atitudes orientados em torno dos problemas de Estado. As ideologias que aqui serão comparadas com a ética militar são quatro e têm figurado entre as mais significativas da cultura ocidental: liberalismo, fascismo, marxismo e conservadorismo.[3] Cada ideologia será considerada de modo geral e abstrato independentemente de suas específicas manifestações históricas. O ponto em questão em cada caso é até que nível a ideologia, vista como um sistema de ideias, é compatível com a ética militar ou lhe é hostil.

Liberalismo. A essência do liberalismo é o individualismo. Ele enfatiza a razão e a dignidade moral do indivíduo, colocando a liberdade individual acima de restrições políticas, econômicas e sociais. Ao contrário, a ética militar sustenta que o homem é mau, fraco e irracional, tendo de se subordinar ao grupo. O militar afirma que a relação natural entre os homens é o conflito; o liberal acredita que a relação natural é a paz. O liberalismo diz que a aplicação da razão pode produzir harmonia de interesses. Para o liberal, o sucesso em um empreendimento qualquer depende de um máximo de libertação das energias individuais; para o militar, depende de subordinação e especialização. O liberal glorifica a autoexpressão; o militar, a obediência. O liberalismo rejeita a teoria orgânica da sociedade. Ao contrário do ponto de vista militar, sustenta que a natureza humana é dócil e pode ser melhorada por educação e adequadas instituições sociais. O liberal normalmente acredita em progresso, minimizando

a importância da história. É mais provável que o homem encontre soluções para seus problemas políticos consultando a razão do que examinando a própria experiência.

O militar enfatiza a importância do poder nas relações humanas; o liberalismo geralmente ou nega a existência do poder, minimizando-lhe a importância, ou o reputa como inerentemente maléfico. O liberalismo tende a admitir a existência da própria segurança nacional que o militar considera continuamente ameaçada. O pensamento liberal preocupa-se fundamentalmente com economia e bem-estar econômico, opondo-se a grande poderio militar, à diplomacia do equilíbrio de poder e às alianças militares. Acredita que o caminho para a paz passa por dispositivos institucionais como o Direito Internacional, tribunais internacionais e organizações internacionais. Embora sejam fortes as tendências pacifistas do liberalismo, o liberal acaba apoiando uma guerra travada para favorecer os ideais liberais. A guerra, como instrumento de política nacional, é imoral; a guerra, em favor de princípios de justiça e de liberdade universalmente verdadeiros, não o é. Assim, o liberal opõe-se à guerra em geral, mas frequentemente a apoia em particular, ao passo que o militar aceita a guerra no abstrato, mas se opõe às suas manifestações específicas.

O liberalismo é de modo geral hostil a armamentos e a exércitos permanentes. Estes são ameaça não apenas à paz como também ao governo constitucional. Se a organização militar é necessária terá de ser uma organização que reflita princípios liberais. No liberalismo, controle civil significa a incorporação de ideias liberais às instituições militares. Os profissionais militares são acusados de serem retrógrados, incompetentes e descuidados da importância da economia, da moral e da ideologia. A defesa nacional é da responsabilidade de todos, não apenas de uns poucos. Se a guerra se tornar necessária, o Estado terá de lutar como uma "nação em armas", confiando em milícias populares e em exércitos de cidadãos.

Fascismo. A ética militar e o fascismo são semelhantes em alguns aspectos, mas têm uma diferença fundamental. Aquilo que o militar aceita como fatos da existência a serem combatidos da maneira mais eficiente possível, o fascista glorifica como os valores supremos da existência. O militar vê a luta como algo inerente nas relações

humanas; o fascista glorifica-a como a atividade mais elevada do homem. A ética militar aceita o Estado-nação como uma unidade independente; o fascismo aclama o Estado ou o partido como a encarnação de virtude moral, a fonte suprema de moralidade. Enquanto o pensamento militar aceita a guerra, o pensamento fascista romantiza a guerra e a violência. O militar reconhece a necessidade e os usos do poder; o fascista o cultua como fim em si mesmo. A ética militar admite a necessidade de liderança e de disciplina na sociedade humana; o fascismo exalta o poder supremo e a capacidade do chefe, bem como o dever absoluto de subordinação à sua vontade.

As opiniões do fascista e do militar com relação à natureza e à história humanas diferem diametralmente. Em oposição à ênfase militar na universalidade das características humanas, o fascista acredita na superioridade natural de um povo ou raça escolhidos, como também no gênio inato e na suprema virtude do chefe.

O pensamento militar, por outro lado, é cético a respeito de todas as pessoas. Enquanto o militar aprende com a história e o liberal só depende da razão, o fascista salienta a intuição. Ele quase não precisa ou faz pouco uso do conhecimento ordenado e do realismo prático e empírico. Celebra o triunfo da vontade sobre obstáculos externos. A esse respeito, o fascismo é mais individualista que o liberalismo e mais afastado da ética militar com sua ênfase nas limitações da natureza humana.

Ao contrário do liberalismo, o fascismo de boa vontade apoia a manutenção de fortes forças militares. Enquanto o liberal luta por ideais e o militar pela segurança do Estado, o fascista luta por lutar. Para ele a guerra é um fim e não um instrumento de política. Em contraste com a política externa cautelosa e não beligerante do militar, o fascista advoga uma política dinâmica, agressiva e revolucionária com a finalidade confessa do conflito e da expansão do poder do Estado como um limite supremo. O fascista acredita na subordinação interna de todas as outras instituições sociais ao Estado ou ao partido. De si mesma, a profissão militar deverá ter uma adequada coloração ideológica. Embora o fascismo não vá tão longe quanto o liberalismo em impor formas estranhas às instituições militares, é até mais hostil à existência de fontes potenciais de poder além do Estado. Como o liberalismo, o fascismo crê na guerra total, nos exércitos de massa e na obrigatoriedade de todo cidadão se tornar soldado.

Marxismo. A visão que o marxista tem do homem é fundamentalmente oposta a do militar. Para aquele, o homem é basicamente bom e racional; é corrompido por instituições maléficas. Está naturalmente em paz com seu semelhante. Era essa sua condição antes do início da história e será sua condição quando os processos dialéticos deixarem de existir. Apesar de o pensamento marxista negar a existência de distinções fundamentais entre os homens no atual estágio da história, ele vê o proletário como mais progressista do que qualquer outra classe. Tal como o militar, o marxista é um meticuloso estudioso da história. Conquanto haja um elemento cíclico na repetição constante de tese, antítese e síntese, o curso básico da história é linear e progressista. Ainda como o militar, o marxista vê a luta por toda parte, mas ao contrário daquele só vê a luta de classes. Enquanto o militar reconhece o papel do acaso e da liberdade humana na história, o marxista sustenta que todos os acontecimentos significativos são determinados por forças econômicas. A visão marxista da história é monística, ao passo que a visão do militar é pluralística. O marxista também difere do militar na crença de que a história chegará a um fim com a realização de uma sociedade mais ou menos utópica.

Tanto o marxismo quanto a ética militar reconhecem a importância do poder e de grupos nos problemas humanos. O marxista, contudo, salienta a importância do poder econômico, enquanto o militar ressalta com Maquiavel a superioridade da espada. Para o marxista o grupo básico é a classe – a humanidade é cortada horizontalmente –; para o militar o grupo básico é o Estado-nação – a humanidade é cortada verticalmente. Na verdade, o marxismo nega a realidade do Estado como um reflexo de unidade grupal, sustentando que ele é meramente um instrumento de luta de classes. Embora a ética militar reconheça que os Estados vão à guerra por muitas razões, ela acentua as preocupações com o poder e com a segurança. Para o marxista o imperialismo econômico é a base de guerras entre países. As únicas guerras que ele pode sancionar são as guerras de classes, assim como as únicas forças armadas que ele pode aprovar são os instrumentos de classe. Não reconhece formas e valores militares universais; o caráter de toda força armada é determinado pelos interesses de classe em favor dos quais ela está lutando. Inclina-se favoravelmente a uma força organizada sobre linhas "proletárias" e oposta a interesses capitalistas. Portanto, a

exemplo do liberalismo, o marxismo insiste em moldar as instituições militares segundo ideias não militares.

Conservadorismo. Ao contrário do liberalismo, do marxismo e do fascismo, o conservadorismo é basicamente semelhante à ética militar.* Na verdade, sempre se considerou apropriado designar a ética militar como um realismo conservador. Em suas teorias do homem, da sociedade e da história, em seu reconhecimento do papel do poder nas relações humanas, em sua aceitação das instituições existentes, em suas metas limitadas e em sua desconfiança de projetos faraônicos, o conservadorismo identifica-se perfeitamente com a ética militar. E o mais importante, ao contrário das outras três ideologias, o conservadorismo não é monístico nem universalístico. Não trata de aplicar idênticas ideias a todos os problemas nem a todas as instituições humanas. Permite grande variedade de metas e valores. Consequentemente, o conservadorismo, entre as quatro ideologias, não é movido pela própria lógica a um inevitável conflito com os valores militares que se originam das demandas da função militar. Só ele não tem modelo político-ideológico para impor às instituições militares. Enquanto existem contraste e conflito inerentes entre ética militar e liberalismo, fascismo e marxismo, entre ética militar e conservadorismo o que existe é compatibilidade e similaridade inerentes.

O Equilíbrio do Controle Civil Objetivo

A distribuição de poder entre grupos civis e militares, que maximiza o profissionalismo militar e o controle civil objetivo, varia com a compatibilidade entre a ideologia predominante na sociedade e a ética profissional militar. Se a ideologia for inerentemente antimilitar (como o liberalismo, o fascismo e o marxismo), o militar só adquire substancial poder político sacrificando o profissionalismo e aderindo

---

* Conservadorismo, como aqui e daqui por diante usado neste volume, refere-se à filosofia de Burke, e não ao significado dado a esse termo nos populares debates políticos que acontecem nos Estados Unidos para conotar uma forma de liberalismo *laissez-faire* e direitos de propriedade, tal como exemplificado por Herbert Hoover.

aos valores e atitudes que predominam dentro da comunidade. Em tal sociedade antimilitar, o profissionalismo militar e o controle civil são maximizados pela renúncia dos militares à autoridade e à influência e por levarem uma existência modesta, isolada e divorciada da vida geral da sociedade. Por outro lado, em uma sociedade dominada por uma ideologia favorável ao ponto de vista militar, o poder militar pode ser elevado a um grau muito maior sem se tornar incompatível com um alto nível de profissionalismo. Desse modo, a realização do controle civil objetivo depende da consecução de um apropriado equilíbrio entre o poder dos militares e a ideologia da sociedade.

As concessões feitas pelos militares a fim de adquirir poder em uma sociedade que não lhes é simpática são apenas um exemplo do fenômeno geral dos efeitos aperfeiçoadores e enfraquecedores de poder. Parece um truísmo dizer que o poder dissipa o princípio e que aqueles que se apegam a sistemas definitivos, dogmáticos e rígidos de valor são excluídos de poder em uma sociedade pluralística. Só quem é flexível, desejoso de se adaptar e pronto a se comprometer pode conquistar apoio generalizado; o poder terá sempre de ser comprado por um preço. O preço que os militares precisam pagar depende do tamanho da brecha entre a ética militar e as ideologias predominantes na sociedade. O efeito que a aquisição de poder em uma sociedade não conservadora tem sobre os militares é semelhante aos efeitos moderadores que a aquisição de poder tem sobre radicais. Michels observa em determinado ponto de seu *Political Parties* que os "socialistas podem triunfar, mas jamais o socialismo". Isso é verdadeiro com os militares em uma sociedade que não lhes é simpática. Os generais e os almirantes podem triunfar, mas não a ética profissional militar. O efeito domador do poder político faz deles bons liberais, bons fascistas e bons comunistas, porém maus profissionais. As satisfações de desempenho profissional e a adesão ao código profissional são substituídas pelas satisfações de poder, posição, riqueza, popularidade e aprovação de grupos não militares.

Em não poucas sociedades, a relação entre poder, profissionalismo e ideologia é uma relação dinâmica, que reflete mudanças no poder relativo de grupos, diferentes correntes de opinião e pensamento e ameaças diversas à segurança nacional. A manutenção desse equilíbrio entre poder e ideologia, que constitui o controle civil objetivo, é obviamente difícil no melhor dos casos. Toda profis-

são experimenta uma tensão entre suas inerentes aspirações profissionais e a política estranha na qual ela pode tornar-se envolvida. A profissão militar, em virtude de sua crucial importância para a sociedade e também do enorme poder que terá de exercer quando o Estado for ameaçado, manifesta em mais alto grau essa tensão do que a maioria dos outros organismos profissionais. Existe nesse relacionamento um elemento de trágica necessidade. O sucesso profissional gera a própria decadência ao estimular o envolvimento político. Não obstante, o profissional que busca os valores de competência e obediência profissionais e o político que persegue o poder como fim em si mesmo são dois tipos diferentes. Mesmo assim, existem elementos de ambos na maioria dos seres humanos e em cada grupo. A tensão entre os dois consequentemente jamais poderá ser removida; só pode ser ordenada de modo a se tornar mais ou menos suportável.

Ideologias antimilitares têm florescido em sociedades ocidentais, e as demandas de segurança militar ou simplesmente o desejo de poder têm obrigado muitos indivíduos e grupos militares a exercer um papel dominante em seus governos. Entretanto, eles só têm sido capazes de fazê-lo ao abandonarem a perspectiva militar. Como tais indivíduos e grupos militares são pessoas politicamente envolvidas e de grande destaque, suas atitudes são frequentemente identificadas por grupos não militares como típicas do pensamento militar. Assim, militares não militares como De Gaulle, Ludendorff e MacArthur são quase sempre exemplos representativos da "mentalidade militar". Na verdade, esses homens expressaram nos respectivos papéis políticos valores derivados de fontes não militares.

Padrões de Relação Entre Civis e Militares

O relacionamento geral entre poder, profissionalismo e ideologia possibilita cinco tipos ideais e diferentes de relações entre civis e militares.* É lógico que são ideais e extremos; na prática, as relações

* Há oito combinações concebíveis desses três fatores, mas um deles (ideologia antimilitar, alto poder militar, alto profissionalismo militar) é

entre civis e militares em qualquer sociedade combinam elementos de dois ou mais tipos. Três dos cinco tipos permitem um alto grau de profissionalismo e controle civil subjetivo.

(1) Ideologia antimilitar, alto poder político militar e baixo profissionalismo militar. Esse tipo de relação entre civis e militares é encontrado em países atrasados, onde o profissionalismo militar tem sido retardado, ou em países mais adiantados quando ameaças à segurança são repentinamente intensificadas e os militares rapidamente aumentam seu poder político. A exportação das instituições e da ética do profissionalismo militar da Europa ocidental para outros países tem sido tão difícil quanto a exportação das instituições da democracia constitucional. Consequentemente, no Oriente Próximo, na Ásia e na América Latina esse tipo de relação entre civis e militares tende a prevalecer. Só com muita dificuldade certos países, como a Turquia, conseguiram afastar seus oficiais da política, passando a cultivar um comportamento e uma perspectiva profissionais. O Japão é a única potência a manter esse padrão de relação entre civis e militares por um longo período de tempo. Entretanto, esse padrão também foi característico da Alemanha, na Primeira Guerra Mundial, e dos Estados Unidos, na Segunda Guerra Mundial.

(2) Ideologia antimilitar, baixo poder político militar e baixo profissionalismo militar. Essa combinação de elementos só aparece quando a ideologia da sociedade é tão intensamente adotada que aos militares se torna impossível escapar de sua influência, pouco importando a que ponto reduzam seu poder político. As relações entre civis e militares em modernos Estados totalitários podem propender para esse tipo, cuja aproximação mais fiel foi a Alemanha durante a Segunda Guerra Mundial.

(3) Ideologia antimilitar, baixo poder político militar e alto profissionalismo militar. Uma sociedade que sofre poucas ameaças à sua segurança tem, provavelmente, esse tipo de relações entre civis

---

impossível por força das premissas teóricas expostas acima, e duas outras (ideologia pró-militar, baixo poder militar, baixo profissionalismo militar; ideologia pró-militar, alto poder militar e baixo profissionalismo) são improváveis de ocorrer a não ser em circunstâncias verdadeiramente excepcionais.

e militares. Historicamente, esse padrão prevaleceu nos Estados Unidos, desde que o profissionalismo militar surgiu depois da Guerra Civil até o início da Segunda Guerra Mundial.

(4) Ideologia pró-militar, alto poder político militar e alto profissionalismo militar. Uma sociedade com permanentes ameaças à segurança e uma ideologia simpática a valores militares pode permitir um alto nível de poder político militar e mesmo assim continuar mantendo profissionalismo militar e controle civil objetivo. É provável que uma extraordinária realização dessa variedade de relações entre civis e militares tenha sido alcançada pela Prússia e pela Alemanha durante a época de Bismarck e Moltke (1860-1890).

(5) Ideologia pró-militar, baixo poder político militar e alto profissionalismo militar. Poder-se-á esperar que esse tipo ocorra em uma sociedade relativamente isenta de ameaças à segurança e dominada por uma ideologia conservadora ou simpática aos pontos de vista militares. Na Grã-Bretanha contemporânea, as relações entre civis e militares tendem até certo ponto ser desse tipo.

5

Alemanha e Japão: relações entre civis e militares na prática

Os Modelos Alemão e Japonês

O moderno Japão data de 1868 e a Alemanha, de 1870. A história das relações entre civis e militares nesses dois países, durante os setenta e cinco anos que se seguiram até a derrota na Segunda Guerra Mundial, oferece excelente material à aplicação da teoria desenvolvida no capítulo anterior. Os norte-americanos são levados a classificar tanto a Alemanha como o Japão como nações fundamentalmente "militaristas". No entanto, seus modelos de relações entre civis e militares dificilmente poderiam ser mais diferentes. É provável que país algum tenha tido experiências mais amplamente variadas de relações entre civis e militares do que a moderna Alemanha. Nenhum outro corpo de oficiais atingiu padrões tão elevados de profissionalismo, assim como o corpo de oficiais de outra grande potência viu-se no final tão completamente prostituído. Cada capítulo da história alemã apresenta suas lições e suas advertências. A experiência imperial mostra os benefícios do controle civil. O período republicano demonstra a dificuldade de se alcançar esse controle em meio aos caos político. A Primeira Guerra Mundial ilustra os resultados desastrosos quando os militares assumem papéis políticos. O

regime nazista por sua vez ilustra os resultados igualmente catastróficos quando as advertências militares são desprezadas e os chefes políticos atropelam os soldados. A variedade das relações entre civis e militares alemães faz de sua história um estudo terrível, mas altamente instrutivo. Em contraste, as relações entre civis e militares japoneses permaneceram de 1868 a 1945 em um padrão único relativamente estável. Os militares japoneses sempre desempenharam um papel persistentemente atuante na política de seu país. Enquanto o alto nível do profissionalismo alemão produziu tensão aguda entre a ética militar e a popular, o pensamento popular do corpo de oficiais japoneses refletia harmonia geral entre os militares e o povo. A chave das relações entre civis e militares alemãs era a desintegração esporádica; a chave das relações entre civis e militares japonesas era a desordem sustentada. Não obstante, as causas definitivas do rompimento do equilíbrio alemão e o fracasso do Japão em jamais desenvolver esse equilíbrio foram iguais. Em ambos os países, o rompimento do equilíbrio entre civis e militares refletiu a falta de ordenamento constitucional mais sólido. Nesses países, também, essa ruptura contribuiu para minar a segurança nacional, distorcendo a perspectiva e o bom senso de soldados e governantes, confundindo-lhes as responsabilidades e os deveres, promovendo o fanatismo e a arrogância e levando à condição de belicosidade na paz e de fraqueza na guerra que contribuiu para as respectivas derrotas finais.

Alemanha: A Tragédia do Militarismo Profissional

O equilíbrio imperial, 1871-1914. As relações entre civis e militares entre 1871 e 1914 refletiram um grau extraordinário de controle civil objetivo e profissionalismo militar fundados sobre um alto nível e um alcance restrito de autoridade militar, sobre uma base de evolução ampla, porém gradual de influência política militar, e sobre uma ideologia nacional complacentemente conservadora. Nas últimas décadas desse período, entretanto, mudanças no ambiente nacional começaram a minar esse equilíbrio que acabou por ser completamente destruído na Primeira Guerra Mundial.

Profissionalismo militar. A moderna Alemanha herdou da Prússia o corpo de oficiais mais profissional da Europa. Seus elementos centrais foram o Estado-Maior Geral, com sua visão científica e racional das operações militares, e a *Kriegsakademie*, onde os oficiais eram instruídos na ciência da guerra para o Quadro de Estado-Maior e o Alto Comando. Em apoio a esses elementos, destacavam-se o sistema de seleção e a formação inicial, ambos exigindo educação especializada e geral. Em parte alguma, a guerra foi levada mais a sério e mais meticulosamente estudada do que nas escolas militares e nos gabinetes de estado-maior da Alemanha. Extraordinária competência técnica, alto nível intelectual e inabalável dedicação ao dever – eram essas as características do Quadro de Estado-Maior Geral, em particular, e em maior ou menor grau da oficialidade. A preeminência do profissionalismo alemão era admitida pelos soldados e governantes de outras potências, grandes e pequenas, adiantadas ou atrasadas, que avidamente tentavam modelar suas instituições militares segundo o modelo alemão.

O profissionalismo institucional alemão tinha sua contraparte na predominância da ética profissional na mentalidade militar alemã. *Da Guerra* era a bíblia da oficialidade. Os dois maiores chefes militares do Império – Von Moltke, que foi chefe do Estado-Maior de 1857 a 1888, e Von Schlieffen, que ocupou esse posto de 1891 a 1905 – eram ambos discípulos de Clausewitz. O pensamento, os escritos e o comportamento deles marcaram o nível intelectual e moral da oficialidade. Sob sua influência, os valores e as atitudes dos militares alemães provavelmente chegaram mais perto de atingir o ideal de ética militar do que qualquer outro corpo de oficiais na história. O vigor desses valores profissionais refletia-se nas opiniões dos oficiais nos dois pontos cardeais do controle civil e do papel da guerra na política nacional.

Era um evangelho aceito pela oficialidade que a guerra significava um instrumento da política e que, portanto, o soldado era o parceiro mais jovem do estadista. Até mesmo Von Bernhardi, de orientação mais política do que a maioria dos oficiais, aderiu a esse dogma básico. Tanto Moltke quanto Schlieffen reconheciam a identidade diferente, porém uma estreita relação da política com a guerra. Moltke era mais politicamente consciente do que Schlieffen,

mas não tinha ambições políticas e se limitava à veemente apresentação de seu ponto de vista militar. Seu ideal orientador era o de um exército apolítico.

O comandante em operações – declarava Moltke – deve manter a vitória militar como a meta diante de seus olhos. Mas o que a política faz com suas vitórias ou derrotas não lhe diz respeito. É matéria do estadista.[1]

Mais ainda do que Moltke, Schlieffen evitou a política, tendo-se devotado ao Estado-Maior Geral e aos assuntos estritamente militares. O racionalismo do pensamento militar alemão também não permitia a glorificação da guerra como um fim em si mesmo. A guerra era inevitável – isso ninguém discutia – mas era também indesejável. Tinha-se simplesmente de suportá-la, "escassez e miséria", dizia Moltke, "doença, sofrimento e guerra são elementos permanentes no destino e na natureza do homem".[2] Como a maioria de colegas militares, Moltke acreditava que a guerra seria para a Alemanha um "infortúnio nacional". Mesmo assim, em 1875 e 1887 ele apoiou a guerra contra a França e a Rússia, respectivamente, como necessárias para garantir a segurança militar alemã. Era sob esse aspecto vantajoso que ele sempre via a questão; sua visão era mais a do pessimista racional do que a do romântico utópico. Alguns oficiais da marinha, cujas origens eram imperialistas e que como força mais moderna ainda não se desvencilhara por completo da sociedade que a criara, por vezes se inclinavam à belicosidade e ao imperialismo. Os chefes do exército, entretanto, opunham-se quase unanimemente a ambas as tendências. O exército era no dizer de Vagts "defensivo antes de 1914, a não ser em sua estratégia". Esta se destinava a enfrentar aquilo que os militares consideravam como momento de pesadelo de guerra em duas frentes, que exigiria uma vitória rápida e decisiva em uma delas. Como declarara o EstadoMaior Geral em um relatório confidencial de 1902:

> Não queremos conquistar nada; simplesmente queremos defender o que é nosso. Provavelmente nunca seremos atacantes, mas talvez sempre os atacados. Só pela ofensiva pode o êxito rápido e necessário nos ser trazido com certeza.[3]

De fato, os militares alemães sempre manifestaram uma preocupação quase patológica com segurança nacional. Longe de advogar a guerra, os chefes militares a consideravam geralmente como o último recurso da política e olhavam para ela com maus pressentimentos e preparativos febris.

Autoridade governamental. A estrutura da autoridade governamental que ajudou a manter o profissionalismo alemão era uma combinação singular de três elementos. Primeiro, a faixa de autoridade militar limitavase estritamente aos assuntos castrenses. Os militares não desempenhavam papel algum na determinação de diretrizes econômicas internas. A política externa era da alçada do chanceler e do ministro das Relações Exteriores. O Estado-Maior Geral atinha-se rigorosamente a assuntos militares. Como era natural e adequado, o chefe do Estado-Maior e o ministro da Guerra manifestavam a opinião militar sobre política externa. E como era também natural e adequado, suas opiniões quase sempre diferiam das opiniões das autoridades civis. No final, entretanto, eram os civis e não os generais que tomavam as decisões. Bismarck, por exemplo, repeliu o conselho de Moltke sobre os tratados de paz com a Áustria e com a França, bem como a respeito da política russa na década de 1880. O único oficial que frequentemente se destacava profissionalmente no trato da política externa era o almirante Von Tirpitz, mas em geral era visto pelos outros colegas como uma figura essencialmente política. No conjunto, todavia, os militares ficavam confinados à própria esfera pelo controle horizontal de outros poderosos órgãos e altos funcionários que ocupavam as áreas sobre as quais eles poderiam ser tentados a expandir seu poder.

Um segundo fator que restringia o poder militar era a unidade relativa de autoridade civil e autoridade militar. O poder civil estava concentrado nas mãos do *kaiser* e de seu chanceler, enquanto a autoridade militar dividia-se entre uma multiplicidade de postos. O *Reichstag* nunca desempenhou mais que um papel debilmente perturbador nos assuntos militares e seus esforços para aumentar o controle parlamentar sobre a política militar nunca foram suficientemente fortes para solapar o controle civil. De mais a mais, a oficialidade era incondicionalmente comprometida com o imperador e por esse vínculo garantiam-se-lhe previamente as possibilidades de aumentar o

próprio poder ao lançar o Executivo contra o Legislativo. Por outro lado, a autoridade militar achava-se dividida; primeiro entre o exército e a marinha e depois subdividida em cada força singular. Cada qual tinha uma organização tripartite de comando consistindo de: (1) um ministério, normalmente chefiado por um militar profissional e preocupado com os aspectos administrativos, políticos e logísticos da força; (2) um gabinete, também chefiado por um militar, voltado para a administração de pessoal; e (3) um estado-maior, destinado ao planejamento de operações bélicas. Nenhum desses quartéis-generais tinha autoridade de comando sobre as frotas e os corpos de exército. Consequentemente, os seis chefes que integravam o alto comando, mais os generais e almirantes comandantes, todos se reportavam diretamente ao *kaiser* que desse modo ficava em condições de decidir valendo-se da assessoria militar que lhe era oferecida. Além disso, era considerável a rivalidade que existia no exército entre o ministro da Guerra, o Gabinete Militar e Estado-Maior Geral. A princípio o ministério fora a instituição dominante, mas no decurso do século XIX, primeiro a Casa Militar e depois o Estado-Maior Geral ganharam preeminência. É óbvio que este último acabou por dominar completamente. Mas, até a Primeira Guerra Mundial, havia entre essas três funções militares um incômodo conflito de autoridade.

Os efeitos do limitado alcance e da multiplicidade de autoridade militar foram contrabalançados pelo alto nível daquela autoridade. Todos os altos chefes militares tinham o direito de acesso direto (*Immediatstellung*) ao *kaiser* como supremo senhor da guerra, o que enfraquecia os controles verticais sobre os militares. Como o *kaiser* dependia da assessoria deles, os chefes militares, a menos que discordassem entre si, possuíam autonomia quase completa e podiam administrar suas instituições sem interferência externa. Embora o alcance limitado da autoridade militar e a unidade do poder civil mantivessem os militares fora da política, o acesso direto ao *kaiser*, que estes últimos tinham, afastava os políticos dos militares. Em suma, em virtude do clima ideológico da época, o completo padrão de autoridade foi exclusivamente ajustado para maximizar o controle civil e o profissionalismo militar.

Influência política. A influência política do imperial corpo de oficiais apresentava três aspectos significativos: (1) o gradual enfra-

quecimento dos vínculos da oficialidade com a aristocracia *Junker*; (2) a incursão temporária de chefes militares na política nos anos entre 1888 e 1897; e (3) a popularidade generalizada dos chefes militares e o prestígio da carreira militar no seio do povo alemão.

Nas décadas das guerras de unificação, mais de dois terços da oficialidade fora recrutada da aristocracia. O Império testemunhou um acentuado declínio nessa proporção à medida que as classes médias apresentavam seus pleitos à carreira militar. Em 1905, dos 102 oficiais que serviam no Estado-Maior Geral, 44, inclusive futuros luminares como Ludendorff e Gröner, eram de origem burguesa. Em 1913, esses elementos já representavam 70% de toda a oficialidade.[4] A enorme expansão naval empreendida depois de 1890 aumentou o tamanho e a influência do corpo de oficiais da marinha, o qual se vinculava muito mais estreitamente à burguesia do que a grupos aristocráticos. O enfraquecimento dos vínculos entre a oficialidade e a aristocracia ajudou, por um lado, o profissionalismo, tendo em vista ter reduzido a probabilidade dos interesses militares se subordinarem a interesses de classe; por outro, a perspectiva *Junker* era altamente conservadora e simpática ao ponto de vista militar. O declínio dos vínculos com esse grupo tornou os militares mais dependentes da opinião pública geral, que era menos radicalmente conservadora e mais suscetível a mudanças.

Durante o Império, eram poucos os indivíduos que atravessavam a linha entre a profissão militar e a política, em ambos os sentidos. As exceções significativas ocorreram de 1888 a 1897 quando um vácuo de liderança política civil aconteceu, fazendo que diversas figuras militares tratassem de preenchê-lo. Essa situação foi causada pela coincidência da morte do *kaiser* em 1888, pela reforma de Moltke neste ano e pelo afastamento de Bismarck em 1890. O novo e jovem monarca tinha uma predileção por governo pessoal, pouco respeito pelas responsabilidades e pelas funções de seus conselheiros constitucionais e uma intensa simpatia por soldados e ninharias da vida militar. O lugar de Moltke foi ocupado por Waldersee, um soldado com talento e ambições políticas e que, como favorito do novo monarca, estava mais do que ansioso para exercer influência em grande variedade de campos. Serviu de instrumento ao precipitar a queda de Bismarck em 1890 e em substituí-lo por outro general, Leo von

Caprivi. É significativo que tenha sido Waldersee, um soldado que se transformou em político, quem rejeitou os dois elementos fundamentais da ética militar. Foi ele um destacado advogado da guerra preventiva e também alimentou a ideia de um *coup d'état* militar. Contudo, não tardou para que viesse a perder a simpatia do *kaiser*; foi exonerado em princípios de 1891, quando passou a nutrir sonhos de voltar ao poder como homem forte militar. Seus 30 meses como chefe do Estado-Maior contrastam com os 32 anos em que Moltke ocupou o cargo e com os 14 de seu sucessor Schlieffen. Achava-se fundamentalmente deslocado no Imperial Corpo de Oficiais, mas foi o precursor de políticos militares como Schleicher, Reichenau e Blomberg nas décadas de 1920 e 1930. Caprivi, que se opôs ativamente a muitas das extravagâncias de Waldersee, acabou substituído como chanceler em 1894. Em 1897, estadistas civis retomaram a liderança política. Com Schlieffen preocupando-se exclusivamente com assuntos técnicos, a influência dos militares refluiu para dentro dos limites profissionais.

Os vínculos decrescentes com a aristocracia foram mais que compensados nos anos posteriores a 1871 pela grande popularidade dos militares junto ao povo. Isso tinha raízes nas grandes vitórias de 1866 e 1870, que fizeram de Moltke um herói nacional e permitiram um sólido acréscimo nos orçamentos militares até a Primeira Guerra Mundial. Em nenhuma moderna sociedade ocidental tiveram a carreira militar e o soldado, por um tão prolongado período de paz, o prestígio popular que conheceram na Alemanha dos guilhermes. O soldado era, "sem qualquer desafio, o primeiro cidadão do Estado" e o Estado-Maior Geral era tido com muito respeito como o oráculo da sabedoria militar e o garantidor da segurança do Estado. "O militar parecia agora um espírito consagrado – o tenente andava pelo mundo como um jovem deus e o tenente da reserva civil como um semideus".[5]

Atitudes populares. A imensa popularidade dos militares proporcionoulhes uma base firme de profissionalismo, desde que a mentalidade popular permanecesse simpática à ética militar. Em 1914, os militares eram tão populares quanto o haviam sido em 1880. Entretanto, o clima intelectual de 1914 diferia grandemente do de 1880. Forças misteriosas haviam alterado drasticamente a estrutura de valor da nação alemã. Como resultado, a popularidade

militar tornou-se mais ameaça do que ajuda ao profissionalismo. Uma ideologia conservadora e limitada abrira caminho a outra que era nacionalista e agressiva. Materialismo, belicosidade, glorificação da violência e da guerra e o culto ao puro *Macht* tomaram o lugar dos elementos humanos e idealísticos mais razoáveis no espírito alemão. Mommsen, Droysen, Sybel, Treitschke e Nietzsche suplantaram Goethe, Schiller, Kant e Clausewitz. Guerra e poder tornaram-se fins em si mesmos, e o homem de poder foi visto consequentemente não como um servidor do Estado, mas como a encarnação do Estado. Este era poder e só poder; a guerra era, na expressão de Treitschke, "ciência política por excelência", a mola mestra do progresso e da realização nacional. Como observou Paulsen, a "Alemanha tem sido chamada de uma nação de poetas e de pensadores, mas hoje em dia pode ser chamada de uma nação de combatentes magistrais, como apareceu originalmente na história".[6]

A ideologia da belicosidade foi gerada pelas universidades e abraçada pelo povo alemão. Sua influência foi sentida em todos os segmentos da sociedade. Só a intensa adesão dos oficiais à ética militar tornou-os relativamente imunes até a Primeira Guerra Mundial. Todavia, as novas ideias começaram a infiltrar-se na profissão militar. A marinha era um produto da época e suscetível a filosofias de nacionalismo e de expansão. Oficiais das forças armadas tornaram-se escritores populares, como Von der Goltz e Bernhardi, que acalentaram os sentimentos belicosos do povo. Neles o povo encontrou o apoio que o Estado-Maior Geral, contrário às suas opiniões, não lhe deu. Entretanto, o grosso da oficialidade do exército era fiel à ética militar e rejeitava a do poder. Em face da deterioração intelectual e moral da Alemanha, a oficialidade se apegou às antigas ideias e, segundo as palavras de Rosinski, permaneceu como um "bloco monolítico em uma paisagem variável".[7] Era, sob muitos aspectos, a última instituição social a abandonar a moralidade conservadora. Mesmo assim, a nova e popular ideologia estava solapando aquele equilíbrio de poder e profissionalismo que fora a essência de sua existência.

Primeira Guerra Mundial: ditadura militar, 1914-1918. A Primeira Guerra Mundial presenciou a completa destruição do equilíbrio imperial nas relações entre civis e militares. Ao término da guerra, o Estado-Maior Geral controlava o governo alemão. Coincidentemente,

os chefes militares abandonavam sua fidelidade aos ideais militares. Essa experiência alemã ilustra muito bem as dificuldades que surgem da gestão de guerra de um Estado não conservador. A batalha transforma generais em heróis, os heróis se transformam em políticos, e o resultado é uma perda de pudor e de prudência profissional militar.

O envolvimento do Estado-Maior Geral em política começou durante o mandato de Falkenhayn como seu chefe, do outono de 1914 a agosto de 1916. Durante esse período, ocorreu uma lenta, porém contínua expansão da autoridade e da influência militares. Mas isso foi simplesmente um prelúdio ao poder virtualmente absoluto que Hindenburg e Ludendorff exerceram nos dois últimos anos da guerra, quando aquele substituiu Falkenhayn e este último se tornou chefe do serviço de intendência. O elemento fundamental nessa tremenda expansão de controle militar foi a popularidade sem precedentes do vencedor de Tannenberg junto ao povo alemão. Era ele um ídolo nacional, em quem os alemães implicitamente confiavam que lhes trouxesse o sucesso. A bajulação a Hindenburg ultrapassou de longe qualquer outra concedida a um militar ou figura política na história da Alemanha, inclusive Moltke e Bismarck. Em consequência, foi ele o fulcro ideal para que Ludendorff e o Estado-Maior Geral usassem seu imenso poder pelo governo. A ameaça de renúncia era suficiente para controlar o *kaiser*. Brandindo essa arma, Ludendorff foi capaz de obrigar o imperador a acatar as opiniões militares na maioria dos conflitos entre o Estado-Maior Geral e as autoridades civis. No verão de 1917, conseguiu a deposição de Bethmann-Hollweg do cargo de chanceler e sua substituição por Michaelis, que era aceitável aos militares. Poucos meses depois, Michaelis revelou-se incapaz de exercer o cargo a contento de seus senhores. Uma vez destituído por indicação do Alto Comando seu lugar foi ocupado pelo conde Von Hertling. Subsequentemente, em janeiro de 1918, Hindenburg e Ludendorff lograram obter a demissão do chefe do Gabinete Civil do imperador. Os outros cargos militares estavam igualmente sujeitos ao arbítrio do Estado-Maior Geral.

Os comandantes militares estenderam o próprio poder à política externa e interna. Apesar de o *kaiser* ter-se recusado, em janeiro de 1918, a lhes dar plena autoridade em negócios externos e nas negociações de paz, eles mais ou menos conseguiram manipular os

negócios externos por meio do representante que aí tinham, o conde Von Haeften.[8] Em julho de 1918, tornaram a obter a exoneração do ministro das Relações Exteriores quando este se opôs aos seus pontos de vista sobre o tratado de paz em Brest-Litovsk. Anteriormente, haviam utilizado a própria influência em assuntos externos para conduzir a opinião civil sobre grande número de importantes decisões. Na esperança de adicionar divisões polonesas às forças militares das Potências Centrais, no outono de 1916 eles haviam insistido com êxito na criação do reino independente da Polônia. Isso evitou a imediata conclusão de um tratado de paz com a Rússia. No inverno de 1917, com a oposição de Bethmann-Hollweg, lançaram-se à irrestrita guerra submarina. Com essas duas incursões na política, o Alto Comando logrou que um dos inimigos continuasse na guerra e outro ingressasse nela. No ano de 1917, os militares insistiram na manutenção de metas anexionistas de guerra, frustrando desse modo os esforços em favor de uma paz negociada. Não tardou para que o poder militar se visse a braços com questões de economia interna. A natureza da guerra logo exigiu a extensão dos setores econômicos do Estado-Maior Geral às áreas de víveres, material, mão de obra e munição. Daí por diante, praticamente não existiu campo de política em que o interesse deles estivesse de fora. A produção industrial passou a ser controlada e elevada por meio do chamado Programa Hindenburg. Todas as antigas restrições horizontais e eficientes sobre a atividade militar foram removidas à medida que a autoridade dos generais penetrava nos mais recônditos setores da vida alemã.

É impossível dizer até que ponto o poder do Alto Comando afetou o pensamento do grosso da oficialidade. As ideias dos chefes militares, todavia, mudaram drasticamente com base na visão dos píncaros do poder. As antigas doutrinas do controle civil foram abandonadas. Diz-se que Ludendorff costumava afirmar que fazia pouca diferença quem fosse o chanceler, mas "uma coisa é certa: o poder tem que estar em minhas mãos". Metas expansionistas, que contrastavam acentuadamente com atitudes anti-imperialistas do Estado-Maior Geral de antes da guerra, foram adotadas. Em 1917, os objetivos bélicos dos militares incluíam a anexação da Polônia, das províncias bálticas da Rússia, da França Oriental e de toda a Bélgica. Tudo isso era considerado apenas o núcleo de um enorme reino

alemão que acabaria por atrair para seu sistema praticamente toda a Europa ao norte dos Alpes.

Mais significativa do que essas metas de política imediata era a mudança fundamental nos valores que elas refletiam. Tais valores receberam sua expressão mais típica não durante a guerra, mas na literatura produzida pelos generais depois da derrota. Cegos ao grau de contribuição do domínio militar para a desgraça da Alemanha, eles sustentavam que fora negado espaço suficiente ao poder militar na Alemanha beligerante. Esse tema, no afã de transferir responsabilidade para os civis, ligava-se estreitamente à lenda do golpe traiçoeiro. A declaração mais representativa da nova doutrina encontrava-se na obra de Ludendorff, *Der Totale Krieg*, publicada em 1935. Ele rejeitava sumariamente a tradição profissional militar: "Todas as teorias de Clausewitz teriam de ser jogadas no mar". As mudanças ocorridas na natureza da guerra a partir do século XVIII fizeram a política subserviente à guerra e não a guerra à política. O problema da Alemanha, tanto na Guerra Franco-Prussiana quanto na Primeira Guerra Mundial, foi a divisão da autoridade entre o *kaiser*, o chanceler e o chefe do Estado-Maior. Em vez disso, ao deflagrar da guerra, a nação inteira deveria ter-se subordinado ao comandante em chefe. É ele quem preenche o lugar de todos os chefes políticos e sua autoridade "abrange tudo". Um homem desses jamais poderá ser produzido por formação e experiência. Caracteriza-se por poder criativo, força de caráter, disposição em aceitar responsabilidades e vontade indomável. É um artista: "nasceu ou não nasceu para essa posição".[9] Assim, Ludendorff ressuscitava o conceito oitocentista do gênio militar natural. Sua teoria, com as ilusões da onipotência, a glorificação da violência, a bajulação do poder e a negação da competência especializada, era a negação de tudo que o pensamento militar alemão do século XIX defendia. Na verdade, era a aplicação dos mais sórdidos elementos de Treitschke, Nietzsche e Spengler à racionalização do poder militar absoluto. Tal teoria do domínio militar desenvolvida na Primeira Guerra Mundial, ironicamente, acabou encontrando sua realização máxima na total sujeição dos militares a um cabo austríaco na Segunda Guerra Mundial. O exato veredicto sobre o conflito anterior foi proferido por outro soldado, general Von Schoenaich que em 1924 concluiu que "devemos nossa ruína à supremacia de nos-

sas autoridades militares sobre as autoridades civis e é aí que está a verdadeira essência do militarismo. De fato, o militarismo alemão simplesmente cometeu o suicídio".[10]

Weimar: um Estado dentro do Estado, 1918-1926. A inauguração da República de Weimar testemunhou a mudança do papel dos militares do completo domínio do Estado ao apoio essencial ao Estado. O clima intelectual e político da República não contribuía de modo algum à manutenção do profissionalismo. O governo de Weimar teve uma existência marcadamente tênue, ressentindo-se de aceitação geral e do apoio de grupos sociais poderosos. Em consequência, precisou transformar o exército em instituição estável e disciplinada, que sobrevivera à derrota e à revolução, mas que permanecera como um centro concreto de poder em meio à desintegração política. Desse modo, o governo era absolutamente dependente do apoio do exército. Mas, por isso mesmo, considerado o exército como uma questão constitucional, jamais poderia o governo ter absoluta certeza de que contaria com esse apoio. Em 1918, Ebert, presidente da República, chegou mesmo a negociar um tratado com os chefes militares, pelo qual recebia o apoio do exército em troca da supressão da extrema esquerda. Em 1920, durante o *Kapp Putsch*, o exército manteve-se em uma neutralidade de *esperar para ver*. Três anos mais tarde, quando o governo foi ameaçado por tentativas de insurreição tanto da extrema direita quanto da extrema esquerda, o comando militar defendeu a autoridade republicana e exerceu poder de emergência em seu favor. Deve-se ao apoio do exército o fato de o governo de Weimar ter se sustentado enquanto existiu. Tal apoio, entretanto, não foi algo que pudesse ter sido comandado pelo governo; foi algo que lhe foi concedido pelo exército.

A generalizada fraqueza política da República viu-se suplementada por novas dificuldades constitucionais quanto ao estabelecimento do controle civil. Primeiro, sob o regime imperial, todos os oficiais juravam obediência ao imperador. Tinham poucas oportunidades de dúvida sobre quando e a quem deveriam obedecer. Na República, porém, eles juravam lealdade à Constituição, um documento prolixo não inteiramente livre de ambiguidades. Os oficiais poderiam frequentemente ser levados a determinar quando a obediência a indivíduos constituía obediência à Constituição. O segundo fator a agravar

o problema era a divisão da autoridade sobre os militares no seio de grande número de instituições civis. O presidente era o comandante-supremo das forças armadas, nomeando e demitindo todos os altos oficiais, mas o chanceler era o chefe do governo e todos os atos do presidente com relação aos militares tinham de ser aprovados por ele ou pelo ministro da Defesa. E tanto o chanceler quanto o ministro da Defesa eram responsáveis perante o *Reichstag*, que tinha plena autoridade sobre política militar de modo geral e pelo orçamento militar em particular. Terceiro, em contraste com essa desunião civil, surgia a nova unidade dos militares. Não somente os exércitos dos diversos estados do Império alemão estavam consolidados em uma única força nacional como todos os comandos ficaram então subordinados a uma única chefia militar. Esse provimento dos militares com um único porta-voz contribuiu, em quarto lugar, para solapar os esforços a fim de reduzir o nível da autoridade militar. Teoricamente, o embrionário Estado-Maior Geral (*Truppenamt*) subordinava-se ao chefe do Comando do Exército que por sua vez se subordinava ao ministro da Defesa. Era de se presumir, portanto, que o direito de *Immediatstellung* fora perdido pelos militares. Na prática, porém, o poder acrescido do comandante do exército, acarretado por seu total controle da máquina militar, tornava-o virtualmente independente do ministro da Defesa. Os dois primeiros-ministros da Defesa – Noske e Gessler – foram porta-vozes dos interesses militares; os dois últimos – Gröner e Schleicher – eram generais.

Na República de Weimar, o corpo de oficiais abandonou a ideologia de ditadura militar e adotou a antiga ética militar imperial. De 1919 a 1926, a figura dominante no *Reichswehr* foi o general Von Seeckt, que tipificava o soldado profissional rigorosamente comprometido com um exército apolítico. Seeckt escolhia seus oficiais pela competência e os preparava cuidadosamente de modo a desenvolver neles o nível máximo de qualificação profissional. Afirmava ter ódio profissional à guerra: "O soldado que tem experiência de guerra tem muito mais medo dela do que o doutrinador que, ignorante da guerra como é, só fala em paz".[11] Em sua assessoria sobre política ao governo republicano, orientava-se sobretudo por uma adequada preocupação com a segurança militar do Estado. Dentro do exército, era inflexível na ênfase às virtudes militares, na exclusão dos aventureiros e dos

oportunistas e na insistência no comportamento correto e apolítico. "Quanto ao soldado", dizia, "não lhe cabe procurar saber mais ou fazer melhor do que seus comandantes: o dever dele consiste na obediência... Um *Reichswehr* no qual tenha penetrado o câncer da discórdia política será esfacelado na hora do perigo".[12]

O único elemento falho na formulação da ética militar de Seeckt era certa obscuridade quanto a saber onde se localizava a lealdade suprema do exército. Isso refletia a ambiguidade da constituição de Weimar e a fraqueza política do governo republicano. A descrição de Seeckt quanto ao lugar do exército encerrava-se na seguinte fórmula: "O exército serve ao Estado; está acima dos partidos". Consequentemente, "o exército deverá tornar-se um Estado dentro do Estado, mas terá de fundir-se no Estado por meio do serviço – de fato deverá tornar-se a imagem mais pura do Estado.[13]

Isso foi muito bom enquanto funcionou, mas deixou indefinida a relação dos militares com o governo. Era um Estado dentro do Estado, não uma corporação profissional a serviço do governo. Se o governo é a representação ou a personificação do Estado, então cabe ao exército obedecer-lhe e tudo sairá bem. Mas se a existência do governo e a natureza de sua constituição forem questões de controvérsia partidária, depreende-se então que o exército terá de permanecer a distância. Na realidade, o governo de Weimar ajustou-se a ambas essas categorias e assim consequentemente a atitude dos militares para com ele, tal como definido por Seeckt, foi uma atitude curiosamente dupla. O que isso significou na prática ficou bem ilustrado durante a crise de 1923, quando Ebert perguntou a Seeckt onde se colocava o *Reichswehr*. "O *Reichswehr*, senhor presidente", respondeu o segundo, "coloca-se detrás de mim".[14] E não havia princípios gerais que definissem onde Seeckt se colocava. Às vezes ele admitia seriamente assumir o poder soberano. Mas por se recusarem a aceitar a República de Weimar como uma personificação permanente do Estado alemão, os chefes do *Reichswehr* eram chamados a fazer julgamentos políticos sempre que havia crise aguda.

Weimar: facção entre facções, 1926-1933. Depois do afastamento de Seeckt, seu sucessor, o coronel-general Heye, e outros generais como Gröner, trataram de levar avante suas diretrizes. Mas isso se tornava cada vez mais difícil e os últimos anos da República

de Weimar presenciaram um quadro muito diferente, nas relações entre civis e militares, daquele que existira anteriormente. Sob a chefia de Seeckt, o exército só fora chamado a tomar decisões políticas quando havia aguda crise constitucional. Após sua saída, tornou-se cada vez mais envolvido nos negócios do dia a dia e nas manobras político-partidárias. Tal envolvimento verificou-se, não por mudança alguma na estrutura da autoridade, mas simplesmente pela disposição da chefia militar em aplicar o poder político do exército a imediatos fins políticos.

As duas figuras capitais nessa mudança foram Hindenburg e o general Kurt von Schleicher. O primeiro veio a ser eleito presidente da República em 1925. Agora o exército confundia lealdade ao Estado com lealdade ao marechal de campo e ao herói nacional. Isso não teria tido sérias consequências se o presidente tivesse ficado acima dos partidos como Seeckt estivera. Mas não foi esse o caso. Em vez disso, Hindenburg, como presidente, proporcionara sustentação a políticos militares como Schleicher e, na chefia do Estado-Maior Geral durante a guerra, dera suporte a Ludendorff. Em 1926, Schleicher fora designado chefe do departamento político do Ministério da Defesa. Barganhando sua influência com Hindenburg, bem como negociando e tratando com partidos políticos de todos os matizes, tornou-se uma figura-chave no governo, fazendo e desfazendo gabinetes com arbitrário desprezo. Em 1927, Schleicher destituiu o ministro da Defesa, Gessler, que o indicara e o substituíra por Gröner. Posteriormente, em 1930, provocou a queda do gabinete do chanceler Müller e a substituição deste por Heinrich Brüning. Dois anos mais tarde, torpedeou Brüning e Gröner e garantiu a indicação de Von Papen como chanceler, apoderandose do posto de ministro da Defesa. Em fins do outono de 1932, Von Papen foi deposto e em dezembro o próprio Schleicher tornou-se chanceler. Agora, os dois mais altos postos no governo eram ocupados por generais. Os inimigos, porém, logo se uniram contra Schleicher e, no final de janeiro de 1937, Hitler sucedia-o como chefe de um gabinete de nazistas e nacionalistas. Sob Schleicher, o *Reichswehr* deixara de ser um Estado dentro do Estado, tornando-se uma facção entre facções. Os generais entraram na competição política e perderam. Um ano e meio mais tarde, Schleicher pagou o preço

do fracasso na política totalitária, ao ser assassinado no expurgo nazista de 30 de junho de 1934.

O Terceiro *Reich*: civilismo triunfante, 1933-1945. A consolidação do poder pelos nazistas dependia de um entendimento informal com os militares. Estes se retirariam da política, deixariam esse campo para os nazistas e em troca os nazistas promoveriam a expansão do programa de rearmamento e garantiriam ao exército o monopólio da função militar e a autonomia em sua esfera. Esse acordo recebeu sanção explícita na primavera de 1934, quando o exército concordou em apoiar Hitler para presidente. Hitler, por sua vez, aquiesceu na eliminação de Röhrn e da AS,* os quais alimentavam sonhos de substituir o *Reichswehr* por um exército popular de massa e de orientação ideológica. As relações entre civis e militares nos primeiros anos do regime nazista mostravam certa semelhança com aquelas dos primeiros anos da República de Weimar. O exército ficou fora de grande parte da legislação nazista, a autoridade de tribunais civis sobre seus membros foi abolida e a influência da hierarquia do partido e da Gestapo foi rigorosamente eliminada. Na medida em que as grandes instituições da sociedade alemã sucumbiam, uma após outra, à política nazista de *Gleichschaltung*,** o exército permanecia como um núcleo isolado saudável, relativamente não contaminado pelo vírus do nacional-socialismo. Aqui, os alemães que queriam escapar ao assalto furioso do Estado totalitário poderiam encontrar refúgio de disciplina, especialização, obediência e integridade nos quadros profissionais. Não é de admirar que tenha havido uma investida de antigos oficiais de volta às fileiras, que vieram a ser descritas como "o caminho aristocrático da emigração".

Profissionalismo militar. A oficialidade durante esses anos foi dominada por um sentimento profissional militar. Depois do vexaminoso episódio de Schleicher, a respeito do qual o grosso da oficialidade

---

* SA – *Sturmabteilung* (Seção de Assalto). Tropas políticas de combate, uniformizadas e armadas, segundo a estrutura organizacional do NSDAP – *Nationalistiche Deustsche Arbeiterpartei* – Partido Nacional Socialista dos Trabalhadores da Alemanha ou Partido Nazista. (NT)

** *Gleichschaltuag*: coordenação, sincronização. (NT)

jamais se sentiu à vontade, grande conforto iria ser encontrado em um papel puramente profissional. Os oficiais receberam com agrado a oportunidade de se abster da política e se concentrar no preparo e na disciplina de suas forças em constante crescimento. Em seu volume sobre *A Arte da Guerra Moderna*, por exemplo, o coronel Foertsch reafirmava a doutrina clássica da subordinação da guerra à política e do soldado ao estadista, e levava Ludendorff à tarefa de desafiar Clausewitz. O próprio livro de Ludendorff foi rejeitado totalmente pelo Estado-Maior Geral.[15] A despeito da coincidência temporária das opiniões dos nazistas e dos militares em relação ao rearmamento e ao controle civil no início dos anos 1930, um conflito fundamental existiu entre os valores dos dois grupos. Esse conflito acabou por manifestar-se. Os ideais militares alemães de obediência, lealdade, honra, integridade intelectual, realismo e razão não poderiam distanciar-se mais da completa falta de escrúpulos, da amoralidade e do irracionalismo dos nazistas.* Estes últimos eram de pouca utilidade para a "maldita objetividade" do Estado-Maior Geral que Hitler chamava de "um clube de intelectuais".

O conflito entre a visão militar e a nazista manifestava-se mais claramente na política externa. A atitude dos generais alemães era uma expressão virtualmente perfeita da ética militar. Eles queriam reconstruir o poderio arrasado da Alemanha, mas queriam fazê-lo gradativamente e sem precisar travar uma guerra para garantir a segurança alemã. Seria necessário expandir a indústria bélica, organizar uma reserva bem treinada, equipar o exército com armas modernas, construir fortificações defensivas e realizar muitas outras coisas antes que a Alemanha estivesse pronta para lutar. Nos cálculos deles, a data em que isso ocorreria parecia cada vez mais remota no futuro. Havia muitos que pensavam que jamais se poderia travar uma guerra

---

* Uma brilhante exposição da ética militar foi feita pelo general Ludwig Beck, chefe do Estado-Maior Geral, em um discurso feito por ocasião da reabertura da Academia de Guerra em outubro de 1935. O tema de Beck era a máxima de Moltke segundo a qual "gênio é trabalho", e ele atacava veementemente a "inspiração súbita" e o "sonho impossível". Esse discurso não o fez apreciado entre os nazistas.

favorável à Alemanha em virtude de sua vulnerabilidade geográfica. Se a Alemanha desse início a uma guerra, sustentavam eles, esse país seria confrontado com uma coalizão de potências que acabariam por destruí-la. Ao contrário dos pontos de vista sóbrios dos militares, os nazistas queriam precipitar a mobilização, ignorar ou colocar de lado os obstáculos e embarcar em uma política externa aventureira e agressiva. A oposição fundamental entre as duas perspectivas foi muito bem resumida por certo general depois da guerra:

> Hitler pensava e acreditava que a razão e o conhecimento de nada valiam e que o desejo inflexível de vitória e a busca incessante do objetivo é que eram tudo. A especulação mística substituiu considerações de tempo espaço e o cálculo cuidadoso da própria força com relação à força do inimigo.[17]

Passo a passo, durante os anos 1930, os militares se opuseram aos atos agressivos de Hitler, e aos poucos viram suas advertências serem rejeitadas e o sucesso cada vez maior de Hitler. Opuseram-se ao afastamento da Liga das Nações porque isso significava o isolamento da Alemanha. Advertiram contra o repúdio ao Tratado de Versailles e contra o reinício da mobilização em 1935; tinham certeza de que isso acarretaria ação de represálias dos Aliados. Temendo a intervenção francesa, eles protestaram contra a remilitarização da região do Reno em 1936. Posteriormente, naquele mesmo ano, eles se opuseram ao envio de forças alemãs à Espanha. E, em novembro de 1937, quando Hitler revelou aos chefes militares os planos de expansão contra a Áustria e a Tchecoslováquia, os generais novamente sustentaram que o poderio militar alemão não se encontrava em condições de se lançar a tais aventuras. O *Anschluss* da Áustria, no entanto, foi consumado com grande êxito na primavera seguinte por uma astuta combinação de subversão interna, manobras diplomáticas e blefe militar. Os intentos de Hitler sobre a Tcheco-eslováquia despertaram consternação militar ainda maior na medida em que poderiam facilmente envolver a Alemanha em uma guerra com a França e possivelmente com a Inglaterra e também com a Rússia. A oposição militar, no verão de 1938, foi liderada pelo chefe do

Estado-Maior Geral, o general Beck. Contudo, Hitler obrigou Beck a renunciar, substituindo-o por Halder. À proporção que a campanha de Hitler contra a Tchecoslováquia se transformava em uma escalada, um grupo militar, com a colaboração de Halder, planejava um *coup d'état* para tomar o controle do governo antes que a Alemanha se envolvesse em uma guerra desastrosa. Os oficiais, todavia, estavam tomados de indecisão e de hesitação que só foram finalmente dissipadas pelas concessões dos Aliados em Munique. O *coup d'état* foi cancelado. Mais uma vez Hitler derrotara seus generais.[18] Isso desuniu os militares. Subsequentemente, durante a guerra, os militares se oporiam aos esquemas mais audaciosos de Hitler – como a ofensiva a oeste no outono de 1939, a invasão da Rússia e os propósitos, incitados pela SS*, de atacar a Suíça em 1943. Os sucessivos êxitos de Hitler, a despeito das constantes objeções dos generais, minaram-lhes a autoconfiança e a influência no governo. Os nazistas desdenhavam da timidez e das excessivas cautelas dos generais. O próprio Hitler considerava a mentalidade militar muito diferente da que imaginava, segundo comentou em determinada ocasião.

> Antes de me tornar chefe do governo alemão eu pensava que o Estado-Maior Geral fosse como um cachorro de açougueiro – algo que se tinha de manter amarrado pela coleira para que não atacasse a tudo e a todos indiscriminadamente. Desde então tive de reconhecer que o Estado-Maior Geral é tudo menos isso. Tenta impedir sistematicamente todas as ações que considero inevitáveis... Sou eu quem sempre tem de instigar esse "cachorro de açougueiro"...[19]

---

* SS – Schutzstaffel (Esquadrão de Segurança). As SS integravam a Organização Nacional Socialista e subdividiam-se em três grupos distintos: *Allgemeine SS* (SS Gerais), mantidas pelos fundos do Partido Nazista; Totenkopfverbände (Formações da Caveira), mantidas pelos fundos da polícia, no Ministério do Interior, destinadas à guarda dos campos de concentração; *Waffen SS* (SS em armas), mantidas pelos fundos militares do Estado, como componentes da *Wehrmacht* (forças armadas), estruturadas em unidades militares combatentes e não combatentes.

O conflito entre os nazistas e os valores militares tornou impossível uma acomodação entre os dois. De certo modo a situação assemelhava-se àquela de 1900-1918, exceto que a tensão entre a ideologia militar e a popular era incomparavelmente maior. Um exército "apolítico" é uma intolerável anomalia em uma sociedade totalitária completamente politizada. A racional cautela militar também é estranha à mentalidade revolucionária. Na Primeira Guerra Mundial, os militares haviam abandonado as próprias opiniões e aderido ao entusiasmo popular. Uns poucos haveriam de seguir essa linha de pensamento mais uma vez. A maioria, porém, não o fez. Em consequência, o equilíbrio só podia ser restaurado pela destruição do poder político do exército e pela conversão compulsória dos militares à ideologia nazista.

Autoridade governamental. A destruição dos militares foi executada por toda espécie de técnica imaginável. A autoridade das instituições militares foi reduzida, dividida e limitada. O nível do Estado-Maior Geral, que tendia a ser o centro do profissionalismo, foi abruptamente rebaixado. Em 1935, Hitler assumiu o posto de comandante supremo e, abaixo dele, Von Blomberg, um oficial que cooperava com os nazistas, tornou-se ministro da Guerra e comandante em chefe da *Wehrmacht*. Abaixo de Blomberg estavam os comandantes das três forças singulares, subordinadas cada uma delas ao respectivo estado-maior. Também originado do *Ministeramt* (antiga função de Schleicher) via-se um estado-maior expandido, o *Wehrmachtamt*, subsequentemente chefiado por Keitel, também um colaborador nazista, trabalhando diretamente sob as ordens de Blomberg. Assim, todos os postos de nível ministerial foram preenchidos ou por membros do partido ou por generais desejosos de colaborar com os nazistas. O Estado-Maior Geral, que anteriormente se vangloriara tanto de seus direitos de *Imediatstellung*, ocupava agora um modesto quarto lugar na hierarquia militar.

Em fevereiro de 1938, depois que Blomberg e Von Fritsch, o comandante do exército, foram destituídos, o Ministério da Guerra foi finalmente abolido. O próprio Hitler assumiu o posto de Blomberg como comandante em chefe da *Wehrmacht* e transformou o *Wehrmachtamt* no Alto Comando da *Wehrmacht* (OKW) – sob a direção de Keitel. A principal organização da OKW era o Estado-Maior de

Operações – sob as ordens de outro simpatizante nazista, Jodl – que agora assumia muitas das funções de planejamento antes exercidas pelo Estado-Maior Geral do Exército. Em seguida, a doutrina de corresponsabilidade pelas decisões conjuntas do chefe do Estado-Maior e do oficial comandante foi abandonada e o Estado-Maior Geral teve, assim, sua importância ainda mais reduzida. Essa organização persistiu até dezembro de 1941, quando o comandante em chefe do exército, Von Brauchitsch, foi exonerado e Hitler assumiu pessoalmente o comando do exército. Desse modo, em sua pessoa ele concentrava os postos políticos de chefe de Estado, líder do partido e ministro da Guerra em combinação com as funções militares de comandante supremo da *Wehrmacht* e comandante em chefe do exército. Na verdade, isso significava que as funções militares desses últimos cargos já não eram desempenhadas.

A autoridade militar ficou não apenas dividida mas também rebaixada. A liquidação da liderança da SA em 1924 representou para o exército uma vitória de Pirro, no esforço de proteger sua posição como o único braço armado do *Reich*. O verdadeiro vencedor foi Himmler que, logo depois do expurgo de 30 de junho, deu início à expansão da SS. Com efeito, acabaria se tornando como um segundo Exército, totalizando por volta de 1944 vinte e cinco ou trinta divisões, praticamente todas blindadas, mecanizadas ou aeroterrestres. Também independentemente da cadeia normal de comando estava a *Luftwaffe* sob as ordens de Göring. Em 1935, a *Luftwaffe* apoderou-se das unidades antiaéreas, garantindo assim que, em caso de problemas, o exército não seria capaz de derrubar os planos de Göring. Em 1942, as divisões de campanha da *Luftwaffe*, totalizando cerca de vinte e destinadas à luta terrestre, foram criadas com o excesso de pessoal da força aérea. Nessas condições, o Terceiro *Reich* dispunha de três exércitos: o exército regular, a *Waffen*-SS de Himmler e as unidades variadas da *Luftwaffe* de Göring. Além disso, Hitler mantinha um complicado jogo de relações de comando duplicadas. A diminuição do encargo de planejamento do Estado-Maior Geral do Exército começou em 1938, quando Hitler atribuiu ao OKW a responsabilidade de elaborar planos para a completa ocupação da Tchecoslováquia. Em 1941, depois da invasão da Rússia, aos OKW e OKH (Alto Comando do Exército) foram confiadas esferas de responsabilidade

completamente diferentes. Este último era responsável pela condução da guerra na frente russa, ao passo que aquela assumia a direção do esforço militar em outras partes. A única conexão entre esses dois comandos era o próprio Hitler e seu estado-maior pessoal. Até mesmo a transferência de um simples regimento de uma frente para outra tinha de ser aprovada por Hitler. Em campanha, persistiam também linhas independentes de comando. Numerosas organizações e hierarquias especiais haviam sido criadas para missões especiais. A chamada Organização Todt, filiada ao partido e independente do exército, era a responsável pelo trabalho de estruturação militar. Em 1943, oficiais de doutrinação política (*National Socialistiche Führungsoffiziere – NSFO*) foram introduzidos nas forças armadas. Esses oficiais seguiam o modelo dos comissários políticos da Rússia e tinham uma cadeia de comando independentemente da hierarquia militar. A competição entre os serviços de informações foi estimulada com resultados desastrosos para a exatidão e para a eficiência dessas atividades alemãs.[20]

O campo da autoridade militar viu-se também reduzido. Com relação à retirada da Liga das Nações, ao rearmamento e à reocupação da Renânia, Hitler ou não informou o Alto Comando militar ou só revelou seus planos no último momento. Os esforços de Fritsch e de Beck em defesa do direito dos militares de serem consultados foram em vão. Daí por diante, os militares não apenas foram excluídos das decisões de política externa como lhes foi negado também participar das puramente militares. Hitler começou por intervir no preparo dos planos militares no outono de 1938. Uma vez deflagrada a guerra, entretanto, e particularmente depois que as coisas começaram a sair mal para a Alemanha, ele estendeu seu poder de decisão até o nível tático mais detalhado. Vezes seguidas, as recomendações dos generais eram canceladas e contraditadas por Hitler. Ele insistia em um sistema mais rígido que flexível de defesa e sem sua permissão não se procedia à retirada alguma. Controlava pessoalmente a manobra dos batalhões, negligenciando planos estratégicos de longo alcance. "Toda a liberdade de ação foi eliminada. Até mesmo os comandantes dos escalões mais altos estavam sujeitos a uma tutelagem insuportável".[21]

Influência política. Os nazistas não se contentavam simplesmente em eliminar a autoridade da oficialidade. Mais imprescindível

era alterar-lhe o caráter fundamental, destruí-lo como um grupo autônomo que postulava os próprios valores e metas. Isso foi feito por meio de três técnicas principais. Inicialmente, envidaram-se esforços a fim de conquistar os altos chefes para a causa nazista, por propaganda, ameaças e suborno com dinheiro e poder. Blomberg, Keitel e Jodl foram indubitavelmente galardoados com os altos cargos e honras que receberam para colaborar com os nazistas. Indiscrições pessoais seriam perdoadas pelo *Führer* se o oficial fosse leal ao regime. Vantagens substanciais eram oferecidas a oficiais que prestassem serviços especiais ao partido ou cuja lealdade fosse considerada vacilante. Com oficiais de posto intermediário, a persuasão e a promoção foram empregadas. Os nazistas, é claro, tinham em pouca conta a ortodoxia militar e mais que rapidamente promoveram iconoclastas e dissidentes militares, como Guderian e Rommel, cujas personalidades e opiniões nem sempre se coadunavam com as decisões tradicionais do Estado-Maior Geral.

Em longo prazo, mais significativa ainda foi a infiltração de jovens oficiais de orientação nazista entre os subalternos. A própria velocidade que os nazistas imprimiram à expansão do exército dificultou a este, como atestariam Beck e outros, preparar os novos recrutas e enquadrá-los nas normas regulamentares da instituição. Os oficiais mais novos eram frequentemente oriundos de organizações nazistas para a juventude. Embora nos primeiros anos do regime o exército tenha tentado refrear o influxo de subalternos daquela fonte, a necessidade de chefes acabou obrigando-o a desistir. Em consequência, uma acentuada diferença de mentalidade surgiu entre os oficiais mais antigos e os mais modernos, e aqueles, durante a Segunda Guerra Mundial, não podiam ter certeza se contariam com a obediência dos subordinados ideologicamente orientados, caso deflagrassem um movimento militar contra Hitler.[22] Na marinha e na força aérea a oficialidade se estruturou com base em seleção mais rigorosa; em consequência, essas forças eram pronunciadamente nazistas.

A técnica final dos nazistas para alterar o aspecto geral da oficialidade consistiu simplesmente no afastamento daqueles que permaneceram fiéis à mentalidade e aos valores profissionais. O primeiro grande expurgo foi o da crise Blomberg-Fritsch, em fevereiro de 1938. Ambos os oficiais opuseram-se aos planos agressivos de

Hitler, revelados na conferência dos comandantes em 5 de novembro de 1937. Blomberg abandonara também a posição de soldado ao ingressar na política, despertando a inimizade e a inveja tanto de Göring quanto de Himmler. Em janeiro de 1938, com a permissão do *Führer*, ele se casou com uma mulher de nível social bem abaixo do seu. Duas semanas mais tarde, Göring apresentou a Hitler um documento da polícia provando que a nova *Frau* Blomberg havia sido uma prostituta. Isso garantiu a exoneração de Blomberg como comandante em chefe da *Wehrmacht*. O candidato lógico para sucedê-lo, porém, era Fritsch, comandante em chefe do Exército e um soldado profissional perfeito. Para evitar a nomeação, Göring e Himmel apressaram-se em exibir provas de que Fritsch era homossexual. As acusações eram falsas, mas foram suficientes para que Fritsch fosse afastado de seu cargo e submetido à investigação, o que deu ao *Führer* a oportunidade de reformular o corpo de oficiais. Seus outros generais foram afastados, tendo ocorrido então grande agitação no meio dos comandos regimentais.

A aquiescência do corpo de oficiais ao afastamento de Fritsch, sob acusações forjadas, marcou seu fim como organização autônoma. Contra tais maquinações, os oficiais mostraram-se virtualmente indefesos. Em vez de revidar com as técnicas conspiratórias e inescrupulosas da política totalitária, Fritsch submeteu-se a interrogatório da Gestapo e pensou em desafiar Himmler a um duelo. Por fim, um tribunal especial o absolveu. Mas então ele já fora destituído do cargo e o braço longo da polícia secreta fez-se sentir no exército. Posteriormente, Fritsch foi feito coronel honorário de seu antigo regimento. Era, contudo, um homem desiludido e humilhado. Um pouco antes de a guerra começar, juntou-se a seu regimento na Prússia Oriental, tendo escrito: "Para mim não há lugar algum, na paz como na guerra, na Alemanha de *Herr Hitler*. Acompanharei meu regimento só como um alvo, porque não posso ficar em casa."[23] Em 22 de setembro de 1939, ele caminhou de encontro ao fogo das metralhadoras polonesas nos arredores de Varsóvia e foi morto. Fritsch não sabia como agir, na qualidade de político, em um Estado totalitário. Mas soube morrer como um soldado no campo de batalha. Com ele morreu a integridade moral e o espírito profissional do corpo de oficiais da Alemanha.

Três outros generais foram reformados imediatamente depois de Munique. Dois, Beck e Adam, opuseram-se francamente a Hitler. O terceiro, Von Rundstedt, era um profissional prussiano da antiga estirpe. Desse ponto em diante e por toda a guerra, registrou-se uma constante escalada de demissões e reformas de oficiais que desagradavam a Hitler em virtude da prudência militar deles ou por duvidosa lealdade. No outono de 1941, depois de os alemães serem imobilizados na Rússia, Brauchitsch, Rundstedt (que fora reconvocado), Beck e Leeb deixaram o serviço ativo. Finalmente, depois da tentativa de derrubada do regime, em 20 de julho de 1944, em um expurgo em massa do Alto Comando, vinte generais e um almirante foram executados, cinco outros generais suicidaram-se e aproximadamente setecentos oficiais foram executados ou demitidos.[24]

Götterdammerung militar. As reações dos militares à penetração nazista os dividiram em três grupos. Uma claque sucumbiu às tentações nazistas, abandonou o modelo profissional, adotou opiniões nazistas e foi convenientemente recompensada pelo governo. Outro grupo, que incluía Hammerstein-Equord, Canaris, Beck, Adam, Witzleben e a maioria dos conspiradores de 20 de julho, também assumiu papéis políticos em ativa oposição a Hitler e à sua política. Como esses grupos trocaram o profissionalismo pela política, parece apropriado julgá-los, não por padrões profissionais, mas por políticos. O primeiro compartilhou da culpa do nacional-socialismo; o segundo foi de um modo geral motivado pelos mais altos ideais cristãos e humanitários.

A maioria da oficialidade não possuía ambições políticas, de uma forma ou de outra, e simplesmente desejava seguir a linha profissional apropriada. Nos primeiros dias do regime nazista, tal comportamento era possível. Os generais faziam o trabalho do soldado, expediam avisos de soldado e quando eram mandados cumpriam com o dever do soldado. Depois da destituição de Fritsch, todavia, o papel militar tornou-se impossível de ser desempenhado. A invasão da autoridade do corpo de oficiais e a destruição de sua autonomia produziram um conflito insolúvel. O código militar não permitia obediência nem resistência absolutas. O dever profissional de obedecer aos chefes do Estado colidia irreconciliavelmente com

a responsabilidade profissional pela segurança do Estado "Sou um soldado; meu dever é obedecer", afirmava Brauchitsch. Outros, com lógica militar igualmente boa, discordavam: "Os mais altos comandantes em tempo de guerra", comentava Speidel, "nem sempre foram capazes de estabelecer diferença entre a obediência devida a Deus e a consciência e a obediência devida aos homens".[25] Assim, os generais deram prosseguimento à luta: obedecendo quando não havia motivos de queixa; sabotando, quando houvesse políticas possíveis e impossíveis; contemporizando aqui e aquiescendo ali; renunciando quando a situação se tornava intolerável e aceitando novamente a convocação ao dever quando não cumpri-lo era pior.

Nada havia de politicamente glorioso nessa atuação. Mas pelo menos eles não desejavam agir como figuras políticas; estavam fugindo da política e não parecia justo julgá-los por padrões políticos. Pretendiam comportar-se como soldados profissionais e deveriam ser julgados por padrões de soldado. Com esses critérios, eles se saíram bem. O mal não estava neles. Era o ambiente que não lhes permitiria viver segundo o credo do soldado. Não podiam destruir o mal no ambiente sem violar esse credo e sem destruir o bem neles próprios. A glória e a tragédia deles foi que aderiram à sua fé até que fosse obliterada pelo holocausto.

O futuro das relações entre civis e militares na Alemanha. O corpo de oficiais profissional, que foi criado por Scharnhorst e Gneisenau e levado a seus píncaros por Moltke, Schlieffen e Seeckt, deixou de existir na Segunda Guerra Mundial. Foi uma vítima do nazismo e sua destruição, uma das calamidades da guerra. Ele incorporara muitos dos melhores e mais belos elementos da civilização ocidental. Nascido de uma reforma iluminada, fora motivado pelos ideais de integridade, serviço, competência, dever e lealdade. Quaisquer que fossem os usos que dele fizessem, em si e por si constituía uma força de racionalidade, de realismo e de paz. Nem a Alemanha nem o mundo ficaram melhores com seu desaparecimento.

Resta saber qual o modelo de relações entre civis e militares que surgirá na República Federal da Alemanha. Os primeiros planos para o Exército da Alemanha Ocidental preconizavam uma volta a certos elementos da antiga tradição. Mas a tendência predominante

parecia marchar em uma direção diferente. O *Bundestag* insistia em participar do controle das forças armadas. Enfatizava-se então que o novo exército seria de caráter basicamente civil. As decisões de cortes marciais deveriam ser revistas por conselhos independentes de civis. A diferenciação entre os postos teria de ser minimizada, os poderes dos oficiais teriam de ser reduzidos e as continências, limitadas. Ainda de maior importância, o conselheiro de defesa do governo alemão indicava que uma comissão de civis supervisaria a "ordem interna" do exército e todos os soldados passariam por um especial "curso de cidadania". "A democracia só podia ser defendida pelos democratas", *Herr* Blank era citado por ter pronunciado tais palavras, "e a liberdade só por aqueles que a viveram em si mesmos".[26]

A efetiva implementação dessas ideias inauguraria uma terceira fase nas relações entre civis e militares alemãs. O exército aristocrático de Frederico, o Grande, fora destruído por Napoleão. O exército profissional criado por Scharnhorst e Gneisenau fora destruído por Hitler. Agora a proposta era criar um exército democrático, uma força ideologicamente motivada que personificasse um controle civil mais subjetivo que objetivo. Em parte, essa solução significava uma reação contra o profissionalismo do passado e o produto da falsa identificação daquele profissionalismo com Hitler. Ironicamente, em parte, também era uma imitação dos vencedores norte-americanos de Hitler. Mas as reformas do governo de Bonn não foram para melhor, e sim um retrocesso a uma forma mais primitiva de relações entre civis e militares. Elas haverão inevitavelmente de incentivar um permanente envolvimento dos militares alemães em política, reduzindo a capacidade de luta do novo exército. A despeito do que *Herr* Blank tivesse a dizer, um Estado democrático é mais bem defendido por uma força profissional do que por uma força democrática. A República Federal da Alemanha possui a confiança de seus cidadãos e fortes instituições centrais como a República de Weimar jamais teve. Os obstáculos ao controle civil, que existiram nos anos 1920, já não existem. Seria trágico se a nova democracia alemã não aproveitasse a oportunidade de restabelecer um efetivo sistema de controle civil e um corpo de oficiais profissional. Seria bem pior do que ressuscitar a tradição de Scharnhorst, Gneisenau e Clausewitz.

Japão: A Continuidade do Militarismo Político

Ideologia nacional: Shinto e Bushido. O fator capital que influenciava as relações japonesas entre civis e militares era a persistência do feudalismo ao longo de setecentos anos até 1868. Sob o feudalismo, a classe dirigente na sociedade japonesa compunha-se do imperador, que era a figura central, o *shogun*, que era o verdadeiro governante do país, os senhores locais ou *daimyo* e os *samurais* ou guerreiros que eram os servidores dos *shogun* e dos *daimyo*. A massa do povo, inclusive os camponeses e a pequena classe mercantil, estava excluída dos negócios políticos. A Restauração de 1867-1968 acabou com o feudalismo. O shogunato foi abolido, o imperador foi retirado da reclusão e recebeu um papel ativo na direção dos negócios nacionais; e o poder transferiu-se dos senhores locais para o governo nacional. Foram os samurais os líderes dessa reafirmação do controle imperial e da formação das novas instituições de governo.

A ideologia nacional do Japão, que fixou a estrutura básica do pensamento japonês até 1945, era em essência um composto de dois sistemas inter-relacionados de pensamento, que refletiam a autoridade imperial e o mando dos samurais. Tais sistemas eram personificados, respectivamente, no Estado *Shinto* e no *Bushido*. O Estado *Shinto* expressava a unidade de governo e de religião na vida japonesa. Tinha três doutrinas básicas.[27] A crença na "ininterrupta soberania imperial divina" estava refletida nos artigos I e II da Constituição de 1889 que rezavam: "O Império do Japão será reinado e governado por uma dinastia ininterrupta de imperadores por toda a eternidade" e "O imperador é sagrado e inviolável". O imperador era um deus vivo, sua vontade era absoluta e o dever mais alto dos súditos não era a simples obediência a essa vontade, porém sua identificação com ela, a perda da personalidade em exaltação ao imperador. O segundo elemento do *Shinto* era a crença na origem divina da própria nação japonesa. Os japoneses eram um povo extraordinariamente dotado com instituições de ordenamento divino: "os deuses nacionais haviam dado ao Japão uma terra divina, uma psicologia racial divina e uma estrutura de Estado divinamente estabelecida". Finalmente, havia a crença na missão divina do Japão. Todas as nações do mundo

devem assumir seu lugar certo na hierarquia das coisas. A missão do Japão, segundo as palavras de um almirante, era fazer que "as virtudes ilimitadas do imperador prevalecessem no mundo". Este teria de ser trazido para um único teto por meio da benevolente liderança japonesa, embora às vezes fosse necessário usar força militar para o cumprimento dessa missão.

O outro elemento na ideologia nacional japonesa era a antiga ética dos samurais, o código moral da classe militar do feudalismo japonês. Após o fim do feudalismo, esse código foi romantizado com o nome de *Bushido*: os caminhos dos cavaleiros militares. O código *Bushido* tinha muita semelhança com os padrões de conduta da cavalaria europeia. Os valores do Bushido eram os valores do guerreiro, o amante da violência pela violência. A espada era "a alma dos samurais" e o "símbolo de Deus". Depois de 1867, esse código belicoso, que fora propriedade de uma classe relativamente limitada, tornou-se a ideologia de todo o povo; o Japão transformou-se "incontestavelmente em uma nação guerreira".[28] A ética nacional, combinando o Estado *Shinto* com o *Bushido*, passava a ser uma síntese do nacionalismo imperial com o militarismo feudal. Era autoritária, etnocêntrica, nacionalista, de orientação imperial (no sentido tanto do culto ao imperador quanto à glorificação do Império japonês), expansionista e belicosa, com altos valores atribuídos ao guerreiro e às virtudes guerreiras.

A mentalidade militar japonesa. Os militares japoneses apegavam-se fortemente à ideologia nacional. São simples os motivos para isso. As forças que promoveram a Restauração de 1868 e que estimularam a ascensão dessa ideologia nacional também criaram as modernas forças armadas do Japão. De mais a mais, as forças armadas ocupavam um lugar bastante peculiar na ideologia. Identificavam-se estreitamente com o imperador, constituíam uma exigência essencial senão imprescindível ao cumprimento da missão mundial da raça *Yamato* e personificavam a encarnação permanente da tradição samurai. A ideologia nacional servia aos militares e estes serviam àquela. O exército japonês, portanto, ao contrário dos militares alemães, atingiu o ideal de Schleicher de estar sempre em sintonia com o espírito dominante da época. Não havia tensão entre valores militares e políticos. Consequentemente, o Japão teve "o exército mais

político" do mundo.[29] Graças à natureza da ideologia nacional e sua forte associação com a tradição feudal, ela fez também do corpo de oficiais do Japão um dos mais importantes organismos militares de mundo sem espírito profissional.

A impotência da ética profissional nas forças armadas japonesas foi tanto mais surpreendente porque, nas décadas posteriores a 1868, os novos chefes do governo esforçaram-se conscientemente em modelar suas instituições militares à imagem das do Ocidente. Conselheiros franceses e depois alemães ajudaram na criação do exército japonês. Fundaram-se estabelecimentos de ensino militar. Uma Academia Naval foi instalada em 1872, uma Escola de Engenharia Naval em 1876, e uma Escola de Estado-Maior Naval em 1888. O sistema de recrutamento de oficiais era muito parecido com o da Alemanha. As exigências para promoção eram iguais às de qualquer outro corpo de oficiais da Europa. Mas era impossível importar a perspectiva profissional que no Ocidente se desenvolvera de acordo com esses dispositivos institucionais. O Japão tinha a forma e o invólucro do profissionalismo militar, mas não tinha a substância. A mentalidade militar japonesa continuava dominada pela ideologia popular. Só no século XX foi que algo parecido com a ética militar profissional ganhou terreno e mesmo então estava limitada a um grupo relativamente fraco e claramente minoritário. Os ideais predominantes dos militares japoneses permaneceram fundamentalmente contrários a essa ética.

A manifestação mais arraigada dessa oposição dizia respeito ao conceito do oficial ideal. A ética profissional militar faz uma distinção entre virtudes militares e virtudes guerreiras. No entanto, para os japoneses o oficial ideal era o guerreiro – um lutador engajado, ele próprio, mais na violência do que um administrador que dirige o emprego da violência por outros. Era esse um ideal feudal, não profissional. Nas palavras de um observador que descreveu o oficial japonês, este era talvez tecnicamente inferior à sua contraparte ocidental, mas isso era compensado pela "extraordinária coragem e pelo ardor de combate".

> O oficial japonês... É um líder extraordinário. Sua fraqueza consiste em deixar de permanecer senhor de um combate, como fazem os europeus. Ele participa de uma

> batalha muito mais do que a dirige. Sua coragem e sua concepção de honra são inspiradas muito mais por uma paixão guerreira do que por uma compreensão real e realística das necessidades dos ofícios das armas... O japonês tem muito mais de um guerreiro do que de um militar e é aí que reside sua fraqueza. A diferença pode ser um tanto sutil, mas existe: a qualidade essencial do guerreiro é a bravura; a do militar é a disciplina.[30]

A doutrinação do oficial nas forças militares japonesas enfatizava a importância da coragem sob o fogo, bem mais do que o feito científico. Associado a isso, registrava-se o estreito vínculo que existia entre oficiais e soldados no exército japonês. Todos eram guerreiros sem discriminação. Os oficiais não constituíam um grupo fundamentalmente diferente com qualificações e habilidades não possuídas pelos conscritos.

O militar profissional tende a focalizar o equilíbrio da força material entre nações oponentes. O pensamento militar japonês, todavia, minimizava o papel de fatores materiais. Só o espírito era decisivo: era esse um conceito básico do *Bushido.* Armamento superior não era responsável pelas vitórias japonesas:

> Não! Quem ganhou as batalhas no Yalu, na Coreia e na Mandchúria foram os espíritos de nossos pais, guiando nossas mãos e pulsando em nossos corações. Esses fantasmas não estão mortos, pois são os espíritos de nossos guerreiros ancestrais.[31]

Ou então, como declarou certo oficial, "O Exército Imperial do Japão atribui mais importância ao treinamento espiritual do que à arte da guerra. O vigor moral *é* maior do que a força física".[32] O general Araki, ministro da Guerra durante a década de 1950, declarou que a missão do Japão era "...difundir e glorificar a conduta Imperial até o fim dos Quatro Mares. A inadequabilidade da força não constitui preocupação nossa. Por que teremos que nos preocupar com o que é material?"[35]

A guerra, consequentemente, era um teste de fé. A nação que tivesse fé mais forte e armas mais possantes atingiria o clímax. Em

virtude do papel divinamente ordenado que elas possuíam, essa nação só podia ser a japonesa, necessariamente. Para o pensador militar ocidental, Deus está quase que inevitavelmente ao lado dos batalhões mais numerosos; para os japoneses, Ele estava ao lado da raça *Yamato*. Os militares faziam poucas objeções a uma guerra contra os Estados Unidos porque, a despeito de nossos recursos incomparavelmente maiores, nosso espírito era mais fraco que o deles. Portanto, a mentalidade militar japonesa era mais subjetiva do que objetiva, mais envolvida do que desligada. Porque estava imbuída da ideologia nacional, era-lhe difícil, senão impossível, analisar uma situação militar de maneira científica e friamente realística.* O treinamento militar japonês enfatizava a "mobilização espiritual" – *Seishin Kyoiku* – como o aspecto mais importante no preparo de tropas para a batalha. Em essência, isso era doutrinação segundo o espírito e os princípios da ideologia nacional japonesa: a identificação do indivíduo com a nação e sua subordinação à vontade do imperador. Era a continuação de um processo que começara muito antes nas escolas. Uma das razões para a conscrição no Japão era a oportunidade que se apresentava aos militares de treinar toda a população masculina nos ideais do *Bushido* e do *Kodo* (a Conduta Imperial).

A minimização do intelecto e a exaltação do espírito produziram uma acentuada falta de literatura militar no Japão. Apesar

---

* Com base em um ponto de vista militar, a mentalidade japonesa pode ser descrita sendo mais subjetiva do que objetiva. Em tempo de paz, um escritor norte-americano pode discutir apaixonadamente uma guerra no Pacífico, tal como um estudante inglês pode fazer uma dissertação sobre o comando no Mediterrâneo; e ambos podem discutir em profundidade campanhas imaginárias em que a França se opõe à Itália ou a Alemanha à Rússia. Os japoneses, ao contrário, não têm interesse em águas que não lhes digam respeito. Enquanto o estudante ocidental desenvolve seu trabalho em bases puramente acadêmicas, concentrando-se apenas nos fatores navais, os japoneses encontram dificuldade em se afastar da visão nacional-política. Como norma, eles se mostram incapazes de discutir Guam sem declarar ou implicar que era uma ameaça a seu país que lhes cabia afastar. Alexander Kiralfy, Japanese Naval Strategy em Makers of Modern Strategy, de Edward Meade Earle, editor, (Princeton, 1952), p. 459.

de o Japão ter sido, de 1905 a 1945, importante potência naval, nenhum escritor japonês formulou uma teoria expressiva sobre a natureza e o emprego do poder marítimo. A única literatura existente antes da Segunda Guerra Mundial sobre esse assunto ou era sensacionalista ou tremendamente elementar. Análises de alto nível acadêmico inexistiam. Isso se dava com relação às operações terrestres. O Japão "nunca produziu uma obra padronizada sobre a ciência da guerra".[34] Semelhantemente, a história militar, cerne do estudo profissional no Ocidente, não era estudada em parte alguma do sistema educacional militar japonês, a não ser na Escola de Estado-Maior. Só depois da Primeira Guerra Mundial começaram a aparecer no Japão periódicos militares em número e qualidade significativos e, no que concernia aos assuntos navais, continuavam sendo de um nível bastante elementar.

A disciplina das forças militares japonesas era uma reminiscência do feudalismo. Oficiais e soldados teriam de estar instantaneamente prontos a sacrificar a vida pelo imperador. Para o militar japonês, não havia maior heroísmo do que morrer em batalha com o grito "*Tenno Heika Banzai*" nos lábios. Todos os soldados que morriam em batalha eram deificados e seus nomes inscritos em santuário nacional. Além do mais, o código guerreiro não permitia a retirada. Ao contrário do realístico pensamento militar profissional do Ocidente, que reconhece a retirada como uma possível necessidade militar e que, em consequência, há de se estar preparado para ela, a doutrina japonesa recusa-se a considerá-la como uma alternativa admissível. De acordo com isso, persistia a tradição de "antes morrer que capitular", a recusa a reconhecer que, de um realístico ponto de vista militar, aquela atitude pode ser uma legítima linha de ação. Segundo as palavras do general Araki:

> Retirada e capitulação não são permissíveis em nosso exército[...] Tornar-se prisioneiro do inimigo por capitulação após ter dado o melhor de si mesmo é considerado por soldados estrangeiros como uma conduta aceitável. Mas, segundo nossa tradição *Bushido*, retirada e capitulação constituem a maior desgraça e são ações impróprias a um soldado japonês.[35]

Em contraste com a concepção profissional militar, segundo a qual a guerra é em geral indesejável e constitui o último recurso da política nacional, o guerreiro japonês feudal era levado a elogiar a violência e glorificar a guerra como um fim em si mesmo. Dizia um ministro da Guerra japonês:

> A guerra é o pai da criação e a mãe da cultura. A rivalidade pela supremacia faz pelo Estado aquilo que a luta contra a adversidade faz pelo indivíduo. É tal ímpeto, tanto em um caso como em outro, que proporciona o nascimento e o desenvolvimento da vida e da criação cultural.[36]

Com essa filosofia de guerra como norma, não surpreende que os militares japoneses, em circunstâncias específicas, tenham favorecido a guerra como um meio de alcançar as metas nacionais. Os chefes do exército, em particular, eram belicosos; os almirantes, que desempenhavam um papel menor na política, tendiam a ser mais conservadores e profissionalmente orientados. Os militares japoneses mostraram-se ávidos pelo conflito de 1894-95 com a China. Ao cabo dessa guerra exigiram a conquista da península Liaotung. Durante a Primeira Guerra Mundial promoveram contra a China uma política severa. Queriam expandir a influência japonesa pela Sibéria, durante a intervenção ali feita depois da guerra. Foram responsáveis pela intervenção na China em 1928 e pelo ataque à Mandchúria em 1931. Finalmente, deram início ao incidente com a China em 1937, e os chefes do exército, pelo menos (os da marinha eram mais hesitantes), advogaram os ataques às possessões britânicas e norte-americanas em dezembro de 1941. Esse registro de consistente apoio à agressão da parte de chefes militares japoneses voltados para a política constitui acentuado contraste às contínuas advertências contra o aventureirismo, oferecidas a seus governos por generais alemães vocacionados mais para a profissão das armas. Enquanto na Alemanha os militares se opuseram à retirada da Liga das Nações e à remilitarização, flagrante violação ao Tratado de Versailles, no Japão eles apoiaram a retirada e a denúncia do Tratado Naval de Londres. Os grupos mais extremados

da oficialidade eram absolutamente explícitos na formulação de uma filosofia para justificar o domínio japonês sobre o leste da Ásia.

Autoridade militar: governo duplo. A estrutura legal das relações entre civis e militares no Estado japonês era, em essência, de independência militar. O governo dividia-se em duas esferas: a militar e a civil. A teoria chamava-se *niju seifu*: "governo duplo". Mas, enquanto os civis não podiam exercer autoridade alguma dentro da área militar, os militares, por outro lado, por força da própria influência política, podiam facilmente expandir seu poder à área civil.

A autoridade legal desse governo duplo originava-se da Constituição e do costume. A Constituição de 1889 fez do imperador o comandante supremo das forças armadas, deu-lhe autoridade para determinar a organização delas e seu efetivo em tempo de paz, autorizou-o a declarar guerra, fazer a paz e concluir tratados. Tais cláusulas proporcionavam a justificativa constitucional para o relacionamento direto entre a cúpula dos chefes militares e o imperador. Ao contrário dos membros civis do gabinete, os ministros da Guerra e da Marinha não precisavam passar pelo primeiro-ministro para chegar ao imperador. Também não precisavam os chefes de Estado-Maior nem os generais e almirantes em comando. O imperador exercia diretamente o comando militar. Os militares eram como seu prolongamento pessoal. Essa íntima identificação das forças com o trono proporcionou a base objetiva para a adesão dos militares ao Estado *Shinto* com sua glorificação do imperador. Colocou também as forças armadas em uma posição legal singular. "Os exércitos no exterior", declarou um general, "existem em uma base legal, mas o Exército Imperial fundamenta-se no que *é* infinitamente mais precioso do que a lei".[37] No exercício de suas funções, os militares eram imunes à interferência civil por garantia de uma Ordenação Imperial de 1889 que estipulava o seguinte:

> Com exceção de questões de *gunki* (estratégia) e de *gunrei* (comando militar), as quais, depois de levadas diretamente ao conhecimento do imperador, podem ser submetidas ao Gabinete para deliberação, os ministros de Estado da Guerra e da Marinha responderão ao ministro presidente do Estado.[38]

O primeiro-ministro e o gabinete – o governo civil do Estado – estavam impedidos de assessorar o Trono no tocante a operações militares e navais, estratégia e a organização interna, a formação e a disciplina das forças armadas.

A preservação dos militares da interferência civil garantia-se ainda mais pela proibição de se indicar civis para os cargos de ministro da Guerra e ministro da Marinha. Em 1900, o costume de longa data, segundo o qual só oficiais de cúpula podiam ocupar esses cargos, transformou-se em letra de lei. Só um general ou tenente-general do exército em serviço ativo podia ser ministro da Guerra. Só um almirante ou um vice-almirante da ativa podia ser ministro da Marinha. Em 1912, essa restrição foi modificada de modo a permitir a nomeação de oficiais da reserva de posto comparável. Contudo, essa liberalização só durou até 1936 quando se voltou à norma de 1900. Registrava-se então frequentemente o costume de os ministros militares não renunciarem quando o gabinete mudava, permanecendo no cargo ao longo de muitos governos, fato que enfatizava a diferente posição deles em relação aos ministros civis.

Essa completa divisão de autoridade entre civis e militares resultava, é óbvio, em contínuo atrito entre eles. Como não havia uma forma fácil de lhes definir as respectivas esferas de responsabilidade, o apoio de ambos era imprescindível para que o governo pudesse agir. Os caprichos e as vicissitudes da política civil, todavia, colocavam os militares em posição superior. Como disse certa vez o general Araki: "um ministro da Guerra é capaz de forçar a adoção de qualquer medida desejada pela sociedade ou bloquear qualquer medida que tenha sua desaprovação".[39] Esse resultado era ocasionado simplesmente pela ameaça de renúncia. Já que o gabinete precisava ter um ministro da Guerra e um ministro da Marinha, e como somente os militares podiam ocupar esses cargos, cada força podia provocar a queda do gabinete ao fazer que seu representante renunciasse ou pudesse evitar a formação de um novo gabinete até que suas reivindicações fossem atendidas. Essa forma de pressão militar ocorreu repetidamente na história do Japão.* O duplo governo viu-se

---

* Em 1912, quando o gabinete do príncipe Saioniji negou um pedido de aumento no efetivo do exército, o ministro da Guerra renunciou e o gabine-

ainda mais fortalecido pela maneira segundo a qual as finanças eram controladas. O Trono – isto é, os chefes militares na prática – tinham a autoridade para fixar os efetivos das forças armadas em tempo de paz. As verbas tinham de ser votadas pela Dieta, mas se ela se recusasse a alocar fundos, o orçamento do ano anterior era automaticamente prorrogado. As estimativas para os ministérios civis eram apresentadas à Dieta pelo ministro das Finanças, ao passo que os ministros da Guerra e da Marinha defendiam os próprios orçamentos perante o Legislativo. Geralmente, os ministros desestimulavam e frustravam todos os debates militares em torno de política militar.

O único possível ponto fraco que existia na estrutura militar de autoridade era a divisão de responsabilidade entre grande número de funções militares. Sob esse aspecto, a organização japonesa lembrava a organização alemã anterior à Primeira Grande Guerra. O exército era chefiado pelos "três grandes": o ministro da Guerra, o chefe do Estado-Maior Geral do Exército e o inspetor geral de Formação Militar. A organização naval culminava no ministro e no chefe do Estado-Maior

---

te caiu. Em 1914, o visconde Kiyoura tentou formar um gabinete, mas nenhum almirante quis assumir o Ministério da Marinha, e ele teve de desistir de seus esforços. Em 1936, quando Hirota formou um gabinete, o Exército vetou as indicações propostas para as Relações Exteriores, para o Serviço Colonial e para o Ministério da Justiça, e forçou a seleção de homens mais identificados com as ideias militares. Um ano mais tarde, o Exército rompeu com Hirota, o ministro da Guerra renunciou e o gabinete caiu. Um oficial liberal, o general Ugaki, foi chamado a ocupar o cargo de primeiro-ministro. As forças dominantes do Exército, entretanto, tinham antigas contas a ajustar com Ugaki e o derrotaram, negando permissão a qualquer general para participar do gabinete. O Exército foi mais compreensivo com o general Hayashi, que logrou êxito onde Ugaki fracassou, mas o Exército foi quem escolheu o ministro da Guerra e o programa do gabinete. Em 1940, a queda do gabinete Yonai foi precipitada pela renúncia do representante do Exército, e Yonai foi substituído por Konoye que adotou o programa do Exército quase na íntegra. Ver, de Chitoshi Yanaga, *The Military and the Government of Japan*, Am. Pol. Sci. Rev. XXXV (junho de 1941), 535-539; de Hillis Lory, *Japan's Military Masters* (Nova York, 1943), cap. 5; de Hugh Borton, *Japan Since 1931* (Nova York, 1940), pp. 45-55.

da Armada. Além disso, havia o Conselho dos marechais de campo e de almirantes de esquadra, criado em 1898, e que era, no fundo, um órgão honorífico. De maior significação era o Supremo Conselho Militar, constituído de todos os generais e almirantes em função de chefia e responsáveis, em princípio, pela política militar. Durante a guerra, um Quartel-General Imperial entrou em funcionamento, constituído dos estados-maiores do Exército e da Marinha. A rivalidade potencial entre essas diversas organizações era contornada pelo sentimento mútuo de que todas elas poderiam aumentar de poder trabalhando juntas. Em 1931, por exemplo, quando os partidos políticos foram crescendo de importância, os "três grandes" do exército atingiram um nível de entendimento que todas as nomeações importantes de pessoal só seriam feitas por mútuo consentimento. Posteriormente, o ministro da Guerra se tornou ainda mais poderoso e, em 1935, firmou sua autoridade sobre o inspetor geral de Formação Militar. O acordo de 1931 foi revogado, tendo o ministro assumido plena autoridade no que tangia às nomeações. Desse modo, o ministro da Guerra tinha a tendência de se tornar o primeiro dentre seus pares. Tanto a colaboração entre as autoridades militares quanto a subordinação de uns a outros evitaram que os civis se beneficiassem da profusão de cargos militares.[40]

Embora o duplo governo japonês funcionasse teoricamente em esferas completamente separadas, na prática os civis permaneciam excluídos dos assuntos militares, enquanto os militares desempenhavam um papel atuante nos negócios civis. Não só a autoridade como também a influência dos militares se estendiam tanto à política interna quanto à externa. Eis porque, certa feita, declarou um ministro da Guerra japonês: "malgrado os limites geralmente aceitos das deliberações do Supremo Conselho Militar sejam matéria política atinente à defesa nacional, de fato não há limites nem requisitos para o alcance de suas deliberações".[41] Tal governo duplo produziu, inevitavelmente, uma dupla diplomacia. As ações realizadas pelos comandantes militares, para salvaguardar suas forças e atender às exigências da situação em campanha, não estavam sujeitas ao controle de gabinete. Na crise da Mandchúria de 1931, por exemplo, os comandantes militares em campanha, com o apoio da cúpula militar em Tóquio, seguiram uma linha independente que frustrou os esforços

do ministro das Relações Exteriores em limitar os efeitos do incidente de 18 de setembro. Os militares haviam ordenado às forças japonesas na Coreia que atravessassem a fronteira com a Mandchúria, a despeito da oposição do Ministério do Exterior e do Gabinete. Poucas semanas mais tarde, o ministro do Exterior assegurou aos Estados Unidos que os japoneses não atacariam a cidade fronteiriça de Chinchow, mas o exército avançou e a ocupou de qualquer maneira. Um dos generais manifestou a opinião militar com relação à Mandchúria quando escreveu que "seria muito perigoso ter confiado nossa diplomacia nacional ao ministro das Relações Exteriores, que *é* incapaz de visualizar nossos destinos nacionais... só o exército é capaz de conduzir a política nacional".[42]

Os militares não somente se inclinavam a seguir sua política externa mas também não tinham a menor hesitação em promover a adoção de um programa bem definido de economia interna. O general Araki afirmou certa vez que "o exército deveria estar preparado não apenas para a ação militar mas também para resolver problemas econômicos, sociais e culturais, seguindo em política externa uma linha independente fundamentada em premissas firmes, sólidas e justas".[43] Na década de 1930, o ministro da Guerra desenvolveu uma completa filosofia econômica do "Socialismo Imperial" que mais ou menos significava um estado de bem-estar militar. Na política interna, a principal oposição aos militares provinha normalmente das camadas mais altas da burguesia, pois o programa econômico militar era de espírito anticapitalista. Opunha-se à livre empresa e preconizava rígidos controles estatais da economia. Expandia também a seguridade social e programas de seguro contra o desemprego, promovendo a revisão do sistema tributário para evitar o acúmulo de grandes concentrações de riqueza. Muitas das ideias econômicas dos militares foram incorporadas na Lei de Mobilização Nacional aprovada em 1938.

Influência política militar. A influência política dos militares na sociedade japonesa permaneceu constantemente alta nesse período. O único lapso ocorreu durante os anos de 1922 a 1931, quando pareceu haver pouca probabilidade de guerra e o Japão teve suas únicas e reais experiências de governo partidário responsável. Essa queda na influência militar também refletiu uma mudança nos fundamentos do poder militar, alicerçado em clãs e transferido para uma base

popular mais ampla. A influência política dos militares no Japão contou com cinco elementos capitais.

O primeiro desses elementos foi a filiação dos militares aos poderosos clãs do Japão Ocidental, o *Choshue* o *Satsuma*. Esses clãs haviam fornecido à Restauração de 1868 a maioria de seus líderes. Nos anos que se seguiram à Restauração, os *Choshu* dominaram o exército e os Satsuma, a marinha. A partir de 1922, praticamente todas as altas patentes das duas forças eram provenientes de um ou outro desses dois clãs. Como a rivalidade entre os dois impregnava de modo geral todo o governo, este tendia a atrair os militares para a política, ao mesmo tempo que concedia a cada força uma base sólida de apoio político e de liderança. Em 1909, por exemplo, o clã *Choshu* fez do marechal Yamagata o estadista mais influente e respeitado do governo depois de ter cedido o primeiro-ministro, o ministro da Guerra e o chefe do Estado-Maior do Exército. Por outro lado, praticamente todos os almirantes em comando (com exceção do ministro da Marinha), além de grande número de generais, eram membros do clã *Satsuma*. A filiação das forças a esses grupos de samurais começou a diminuir por volta da Primeira Guerra Mundial. A influência *Choshu* decaiu bastante com a morte de Yamagata em 1922. Para os clãs, tornou-se fisicamente impossível manter os respectivos monopólios no corpo de oficiais. Os representantes de clãs menores e da burguesia começaram a abrir caminho na hierarquia militar. E, ao término da década de 1920, a oficialidade recrutava predominantemente seus componentes na classe média baixa, pequenos proprietários de terras, lojistas, pequenos industriais e assemelhados. Sob muitos aspectos, o alargamento da base da oficialidade foi idêntico ao gradativo enfraquecimento da filiação dos militares alemães à aristocracia *Junker*. A tendência era transferir a confiança primária que os militares depositavam no apoio de um grupo sócio-geográfico concentrado para o apoio da sociedade.

Um segundo elemento na influência política dos militares japoneses era quase totalmente inexistente no caso da Alemanha. Tratava-se do fenômeno de militares ocupando importantes cargos civis no governo. Na Alemanha, o soldado político, como Caprivi e Schleicher, era a exceção. No Japão, o soldado-estadista era a regra, sendo a combinação de funções militares e civis na própria pessoa, como um

prolongamento da tradição feudal. Nos primórdios da Restauração, chefes militares desempenhavam importante papel na codificação das leis, no estabelecimento de um sistema educacional, na organização da burocracia e na realização de muitas outras reformas. Nos anos que se seguiram, tornou-se ponto pacífico para os militares ocuparem cargos no governo. A influência deles foi sentida no gabinete, no Conselho Privado e na Família Imperial.

Desde a implantação do governo de gabinete, em dezembro de 1885, até a capitulação em agosto de 1945, o Japão teve trinta primeiros-ministros chefiando quarenta e dois gabinetes. Quinze dos primeiros-ministros eram generais ou almirantes e chefiaram dezenove governos. Três generais do clã *Choshu*, Yamagata, Katsura e Terauchi ocuparam as funções de primeiro-ministro por mais da metade dos trinta anos que mediaram de 1889 a 1918. A participação militar no governo civil declinou durante os anos do domínio partidário na década de 1920. Porém, mesmo então, os almirantes Kato e Yamamoto foram *premiers* em 1923 e 1924 e o general Tanaka, de 1927 a 1929. Depois do incidente da Mandchúria, a influência militar experimentou nova ascendência. Os almirantes Saito e Okado chefiaram o gabinete de maio de 1932 a fevereiro de 1936 e, dessa data até a capitulação em agosto de 1945, o Japão teve nove primeiros-ministros, quatro dos quais eram generais e dois almirantes. O general Tojo foi quem permaneceu no cargo por mais tempo, exercendo a função de outubro de 1941 a julho de 1944. Chefiados ou não por militares, o certo é que os gabinetes, frequentemente, contaram com oficiais ocupando cargos civis. No gabinete Yamagata, de 1898 a 1900, os militares ocuparam cinco das dez pastas. O general Tanaka, por sua vez, quando foi *premier* de 1927 a 1929, também ocupou a pasta das Relações Exteriores. Em várias ocasiões durante os anos 1930, militares exerceram funções de ministros do Interior, das Relações Exteriores e da Educação.

A influência militar também se fez sentir em outros setores do governo. De 1902 a 1922, o marechal Yamagata foi presidente do Conselho Privado e um dos membros mais influentes do *Genro*, o organismo de velhos estadistas que assessoravam o Trono. Ele era considerado "tanto nos meios políticos quanto nos círculos militares como a eminência parda do Trono, o criador e derrubador de gabinetes, e o

homem cuja palavra era lei".[44] O Conselho tinha quase sempre uma orientação pró-militar; em 1930, por exemplo, bloqueou por cinco meses a ratificação do Tratado Naval de Londres. Por tradição, os militares também eram fortes entre os conselheiros do imperador. Entretanto, a influência deles decaiu um pouco nos anos 1930 com a nomeação de grande número de dirigentes de mentalidade mais liberal para funções na corte.

Um terceiro e importante elemento no poder político dos militares era o apoio que recebiam de sociedades patrióticas, fascistas ou militaristas. Incluíam-se aí pequenas sociedades secretas, como os grupos Oceano Negro e Dragão Negro, bem como grandes organizações de massa como a Associação dos Ex-Combatentes, a Sociedade de Mulheres Patrióticas e a Sociedade de Mulheres pela Defesa Nacional. As atividades desses e de outros grupos variavam desde o terrorismo até a propaganda. Oficiais das forças armadas frequentemente desempenhavam importante papel na estrutura, na liderança e no financiamento dessas organizações, e elas invariavelmente apoiavam as políticas externas e internas dos militares, que se traduziam na expansão territorial e no controle e reformas internas.

Com o declínio da influência do clã, o apoio político mais significativo que os militares receberam veio do povo. O exército, em particular, caminhou muito para se identificar com o homem comum. Nos anos imediatamente posteriores à Restauração, o serviço militar era exigido de todos os homens com aptidão física, e o acesso aos postos da hierarquia militar se fez na base do mérito. Por tradição, o exército seguiu uma política altamente paternalista em favor daqueles que ocupavam postos elevados, tendo promovido diversos esquemas para melhorar o bem-estar das massas japonesas. Antes da Segunda Guerra Mundial, os dois maiores partidos políticos mantinham estreitos vínculos com os interesses do grande empresariado. Não raro, o exército atacava essa aliança "corrupta" de políticos, industriais e banqueiros, procurando identificar a si mesmo como um suporte imparcial, eficiente e honesto na administração dos negócios nacionais a bem de toda a nação. Tornou-se a encarnação dos interesses e dos ideais nacionais. Embora o apoio popular ao exército tenha esmaecido na década de 1920, os militares nunca perderam a atração fundamental que exerciam sobre o homem comum do Japão.

Um quinto e último aspecto da influência política dos militares foi a reversão, em 1931, aos métodos terroristas adotados pelo governo no Japão. Com efeito, isso envolvia a superimposição de um sistema extralegal de violência ao sistema formal de governo constitucional. Líderes políticos que se opunham às exigências militares corriam o risco de serem assassinados. O *premier* Hamaguchi, que concluiu o Tratado Naval de Londres, foi atacado em novembro de 1950 e morreu dos ferimentos recebidos. Seu sucessor, Inukai, foi assassinado no levante militar de 15 de maio de 1932. O atentado mais audacioso foi o perpetrado em 26 de fevereiro de 1936, em que foram assassinados o lorde curador do Selo Privado, o inspetor geral de Formação Militar e o ministro das Finanças, do qual por pouco escaparam diversos altos funcionários do governo. Os autores desses assassinatos eram jovens oficiais e cadetes, que achavam que o governo não estava tomando as necessárias medidas para pôr em execução o programa militar interna e externamente. Embora não ficasse comprovado o relacionamento desses jovens oficiais extremistas com seus altos chefes militares, era evidente que todo surto de violência redundava em benefício destes últimos. A cada um desses grandes atentados seguiu-se um substancial aumento da influência militar e das concessões às exigências militares. Depois do incidente de 26 de fevereiro, os militares praticamente determinaram a composição do novo gabinete e obtiveram a revogação do decreto de 1912 que permitia a oficiais da reserva se tornarem ministros da respectiva força. A ameaça encoberta de violência foi um dos componentes-chave da influência política militar. Os oficiais alemães eram psicologicamente incapazes de empreender com sucesso um assassinato; seus colegas japoneses não sofriam de inibição alguma nem de falta de talento para isso.

O futuro das relações entre civis e militares japonesas. O modelo do tradicional envolvimento militar na política acabou com a destruição, em 1945, do corpo de oficiais japoneses. Passou-se uma esponja na lousa e, por oito anos após a derrota, as únicas relações entre civis e militares existentes no Japão ocorriam entre as autoridades norte-americanas de ocupação e as instituições civis japonesas. Imediatamente depois de haver recuperado sua soberania, ainda assim o Japão não possuía forças armadas para com elas dialogar e,

em consequência, verdadeiramente não existiam relações entre civis e militares. Mas um quadro desses não podia continuar indefinidamente. Partindo de uma *tabula rasa*, em certo sentido, o Japão possui uma incomum liberdade de criar novas instituições militares. A consciência, no seio dos líderes japoneses, do caráter político do antigo corpo de oficiais e de suas desastrosas consequências, poderia levar a uma insistência na absoluta abstenção de política por parte da nova oficialidade. Por outro lado, a ideologia contemporânea do Japão é eminentemente pacifista. Apesar de enormemente diferente do nacionalismo belicoso de antes da guerra, é ele igualmente hostil ao profissionalismo militar. Ademais, a ausência de uma tradição profissional militar, de par com a influência de ideias e práticas norte-americanas, provavelmente venha a complicar ainda mais a consecução do controle civil objetivo. Todas as chances parecem favorecer o surgimento no Japão de um sistema de relações entre civis e militares diferente em aparência, mas não na essência, daquele que prevaleceu antes de 1945.

Parte II

Poder Militar Nos Estados Unidos:

A Experiência Histórica
1789-1940

6

A constante ideológica: sociedade liberal *versus* profissionalismo militar

Constantes Históricas nas Relações Norte-Americanas Entre Civis e Militares

O liberalismo sempre foi a ideologia dominante nos Estados Unidos. Por outro lado, a Constituição norte-americana é fundamentalmente conservadora, o produto de homens que temiam o poder político concentrado e que cuidaram da generalizada dispersão desse poder entre numerosas unidades governamentais. Não obstante, o fato histórico excepcional das relações entre civis e militares norte-americanas tem sido o grau em que a ideologia liberal e a Constituição conservadora se combinaram para ditar uma relação inversa entre poder político e profissionalismo militar. Desde o nascimento da República até à Segunda Guerra Mundial, o liberalismo e a Constituição foram constantes conjunturais relativamente inalteradas nas relações entre civis e militares norte-americanas. Juntos, retardaram a profissionalização da oficialidade nos Estados Unidos, quando na Europa ela já estava praticamente consolidada. Juntos, fizeram o controle civil objetivo depender da virtualmente total exclusão dos militares do poder político.

O Predomínio do Liberalismo nos Estados Unidos

Em 1º de junho de 1784, o exército norte-americano totalizava 700 homens sob o comando do major-general Henry Knox. Seis meses antes a Revolução chegara ao fim; Sir Guy Carleton abandonara Nova York; Washington dera adeus a seus soldados em Fraunce's Tavern. Os 700 homens eram a única força regular dos Estados Unidos, os últimos remanescentes do Exército Continental. A 2 de junho de 1784, o Congresso Continental, concordando com Elbridge Gerry em que "exércitos permanentes em tempo de paz são incompatíveis com os princípios de governos republicanos, perigosos à liberdade de um povo livre e em geral transformados em máquinas destrutivas para estabelecer o despotismo", ordenou a desmobilização dos remanescentes:

> Resolvido que o oficial comandante seja, por este instrumento, ordenado a desmobilizar as tropas ora em serviço nos Estados Unidos, exceto vinte e cinco soldados, para guardar depósitos em Fort Pitt e cinquenta e cinco para guardar os depósitos em West Point e outros paióis, com um número proporcional de oficiais; nenhum oficial poderá permanecer em serviço acima do posto de capitão...

Tendo assim reduzido o exército regular a 80 vigias, o Congresso logo solicitou aos estados que lhe fornecessem 700 milícias para guarnecerem a fronteira a oeste.

Pouco mais de 151 anos depois, no outono de 1915, o ministro da Guerra, Henry Breckinridge, foi convocado à presença de Woodrow Wilson. Encontrou o presidente "trêmulo e pálido de aflição", segurando nas mãos um exemplar do jornal *Baltimore Sun*. O presidente apontou para uma reportagem em que se dizia que o Estado-Maior Geral elaborava planos para a eventualidade de uma guerra com a Alemanha. Quando o presidente perguntou-lhe se aquilo era verdade, Breckinridge respondeu que não sabia. O presidente ordenou-lhe então investigar e, no caso de tudo

ser verdade, substituir todos os oficiais do Estado-Maior Geral e transferi-los de Washington.[1]

Esses incidentes ilustram dois pontos básicos concernentes à mentalidade política norte-americana. Primeiro, o liberalismo dominou o pensamento norte-americano desde a Revolução até a primeira metade do século XX. Segundo, o liberalismo não compreende as instituições militares nem a função militar, sendo-lhes até hostil.

A universalidade do liberalismo nos Estados Unidos e sua natureza essencialmente estática contrastam com a variedade e o dinamismo das ideologias da Europa. O francês teve experiência de primeira mão com conservadorismo, democracia revolucionária, bonapartismo, clericalismo, monarquismo, liberalismo, socialismo e comunismo. O norte-americano só conhece o liberalismo. A visão política do inglês de hoje, seja ele socialista ou *tory*, é uma visão fundamentalmente diferente da do inglês mediano ao final do século XVIII. A ideologia política de Woodrow Wilson era em essência idêntica a de Elbridge Gerry. O liberalismo nos Estados Unidos é inalterável, monótono e abrangente.

Os norte-americanos coloniais herdaram da tradição inglesa de Locke suas ideias liberais. Todavia, o predomínio do liberalismo nos Estados Unidos foi o produto, não de herança, mas de expansão econômica e de isolamento internacional. O crescimento econômico sem interrupção diluiu conflitos de classe. É certo que houve alguma luta sobre a distribuição do bolo, porque este estava crescendo cada vez mais. Porém nenhum grupo nascente jamais desenvolveu uma ideologia radical que desafiasse a ordem estabelecida, a ideologia era sempre assimilada muito rapidamente por essa ordem. Tampouco se conheceu jamais algum grupo consolidado (com exceção de dois) que preconizasse uma ideologia conservadora em defesa de seus interesses contra o ataque violento dos radicais. A onda ameaçadora sempre se evaporava diante dos portões do castelo. O radicalismo e o conservadorismo eram igualmente supérfluos. Grupos incipientes e organizados aderiam ao liberalismo. E na ausência do feudalismo europeu, de classes europeias e de proletariado europeu, a luta política nos Estados Unidos restringiu-se a brigas por objetivos limitados entre grupos de interesse, os quais

compartilhavam dos mesmos valores básicos.[2] As grandes controvérsias políticas da história norte-americana, com poucas exceções, travavam-se entre duas ou mais variedades de liberalismo. A segurança nacional era um fato de consenso – o ponto de partida da análise política – e não o resultado final de política deliberada. Que necessidade se tinha de uma filosofia para explicar as relações dos Estados Unidos com o resto do mundo e para sugerir a postura adequada de conduta nos negócios internacionais? Não apenas todos os grupos da sociedade norte-americana se sentiam, por norma, economicamente seguros, como a própria sociedade se sentia politicamente segura. A consciência norte-americana do papel do poder na política interna foi um tanto embotada pela ausência de conflitos de classe. Em política externa, essa consciência do papel do poder ficou entorpecida pela ausência de ameaças vindas de fora.

A impregnabilidade da doutrina liberal nos Estados Unidos sempre foi comentada por observadores estrangeiros, de De Tocqueville a Myrdal. O liberalismo impregnou a sociedade norte-americana e criou uma uniformidade de crença no meio do povo que faria inveja a um ditador totalitário. Até mesmo aquelas instituições que por natureza parecem altamente antiliberais capitularam à sua influência. Na América, portanto, não só o protestantismo foi remodelado à imagem liberal como o próprio catolicismo foi significativamente influenciado pelo ambiente liberal. Mais de um século separou Jonathan Edwards de Henry Ward Beecher. Embora a conquista da religião tivesse sido talvez a vitória mais ideologicamente importante do liberalismo, sua aceitação pelo empresariado teve significação política muito maior. A ideologia dos homens de negócios norte-americanos – uma peculiar mistura de iluminismo racionalista, protestantismo liberalizado, *darwinismo* social e individualismo econômico ortodoxo – sempre foi no íntimo liberal. Com outros grupos da sociedade norte-americana, o mundo dos negócios jamais se sentiu impelido a professar uma ideologia conservadora. Com as igrejas, as universidades, as profissões e o operariado, ele participou de igual adesão ao credo liberal do individualismo, do racionalismo e do progresso.

Na história dos Estados Unidos, só dois grupos expressivos deixaram de aderir à ideologia liberal. Ambos eram genuinamente

conservadores e já existiam antes da Guerra Civil. Os federalistas tinham raízes nos interesses comerciais e manufatureiros da Nova Inglaterra e da costa atlântica, que se desenvolveram no período de 1789 a 1812, mais ou menos. O conservadorismo deles se originava tanto de desafios internos quanto de externos. Internamente, julgavam constituir o partido dos "ricos e dos bem-nascidos", enquanto os federalistas mais extremados temiam uma revolução social segundo o modelo francês, deflagrada pelos elementos sem propriedade das cidades e pelos agricultores de remotas regiões fronteiriças. Os federalistas foram também responsáveis pela conduta da política externa norte-americana durante os primeiros doze anos da República, quando os interesses europeus ainda ameaçavam a nação infante. Os Estados Unidos estavam cercados por territórios franceses, ingleses e espanhóis e também pela frota britânica. Assim, era legítima a preocupação que tinham com a segurança nacional. A ideologia conservadora dos federalistas refletia-se nos escritos de Hamilton e de John Adams, no temperamento e nas atitudes gerais de Washington e no saber jurídico de John Marshall. Entretanto, a fonte doméstica do conservadorismo federalista desapareceu quando a Revolução *Jeffersoniana* de 1800 mostrou que era um alarme falso. O princípio dissolvente já estava em operação; não se viam turbas amotinadas pelas ruas, não houve qualquer confisco de propriedade privada nem se fez uso de guilhotinas. Distinções de classe, em lugar de recrudescer, acabaram mesclando-se sem nitidez na "era dos bons sentimentos". John Quinzy Adams, de impecável herança federalista, foi eleito presidente pelo partido *jeffersoniano*, cumprindo assim a promessa inaugural de seu fundador de que "somos todos federalistas, somos todos republicanos". Externamente, o Tratado de Ghent marcou a retirada da Europa do território norte-americano e o início de oitenta anos de esplêndido isolamento continental da parte dos Estados Unidos. À medida que desapareciam as ameaças internas e externas, o federalismo conservador também ia esmaecendo.

A segunda exceção ao predomínio liberal foi o Sul antes da Guerra Civil. As causas do conservadorismo sulista eram especialmente domésticas. O sistema social sulista era uma ilha antiliberal em uma sociedade liberal. Por instinto de defesa, os sulistas, assim como os

federalistas antes deles, demonstraram seu conservadorismo pela criativa e original especulação política. Os Estados Unidos, a terra do liberalismo, paradoxalmente jamais produziram um teórico político liberal de renome. Sem desafios internos nem provenientes do exterior, o liberalismo norte-americano sofreu da ausência de competição; os escritores liberais limitavam-se a repetir fórmulas do século XVIII. Os conservadores, obrigados a justificar-se em uma sociedade hostil, viram se, entretanto, impelidos à teoria política, e o velho Sul produziu notáveis expressões conservadoras na obra de George Fitzhugh e de John C. Calhoun. Além disso, os sulistas, ao contrário dos federalistas, tinham bons motivos para temores. Os donos de escravos foram o único grupo social importante na história dos Estados Unidos a perder pela força sua propriedade. A Guerra Civil traçou o destino do conservadorismo sulista. Depois de 1865, o liberalismo passou a reinar sem competidores no cenário norte-americano.*

A visão liberal norte-americana com relação aos assuntos militares era hostil, estática e dominante; a visão conservadora dos federalistas e do Sul era simpática, instrutiva e indireta. Não é por mera coincidência que os dois estadistas, que formularam a concepção mais penetrante da política militar e a apreciação mais profunda da função militar, tenham sido os dois grandes porta-vozes dos grupos conservadores: Alexander Hamilton e John C. Calhoun. Colocam-se eles em agudo contraste com os líderes liberais, não somente na visão sobre política militar como também no interesse por assuntos militares. Em mais de cento e cinquenta anos, o liberalismo norte-americano nunca produziu um líder governamental com talento e interesse comparáveis em assuntos militares. Hamilton e Calhoun, todavia, isolaram-se da grande corrente do desenvolvimento intelectual e político norte-americano. A política militar, bem como a filosofia política que preconizavam, jamais conheceu popularidade no seio do povo dos Estados Unidos. A avalanche do liberalismo empurrou-as para dentro de uma desacreditada fenda da história.

---

* Os neo-hamiltonianos da virada do século – Theodore Roosevelt, Henry Cabot Lodge, Elihu Root e Herbert Croly – eram semiconservadores. Ver capítulo 10, adiante.

A Visão Liberal dos Assuntos Militares

> O que me acomete é a sensação de estar subitamente largado ao desamparo, de descobrir de repente que uma filosofia na qual confiávamos já não surte efeito... O contraste entre o que os liberais deveriam estar fazendo e dizendo, se os valores democráticos precisam ser conservados, e o que as forças reais estão lhes impondo, choca violentamente minhas faculdades intelectuais.[3]

Essas palavras de Randolph Bourne, seis meses depois do ingresso dos Estados Unidos na Primeira Guerra Mundial, expressavam pungentemente a inutilidade experimentada por um sensível e penetrante observador ao tentar aplicar a filosofia do liberalismo ao problema da guerra. Para Bourne, o fato desconcertante era simplesmente que sua filosofia não lhe fornecia meios para pensar em guerra, paz e relações internacionais. Tais problemas eram, para usar as palavras de E. F. M. Durbin, "a grande questão excluída" do liberalismo. Magnificamente variado e criativo quando limitado a questões internas, o liberalismo tropeçava quando aplicado à política externa e à defesa. Esse fracasso foi característico tanto na Europa quanto nos Estados Unidos, mas na Europa suas implicações não foram muito óbvias. Em todos os países da Europa existiam outras filosofias competindo com o liberalismo, filosofias que ofereciam formas mais competentes de lidar com a segurança nacional. O predomínio da mentalidade liberal nos Estados Unidos, todavia, significou primeiro que a ausência de uma filosofia conservadora ou mais pragmática sobre negócios externos era sentida muito mais agudamente na condut das políticas externa e de defesa norte-americanas; e segundo que o liberalismo dos Estados Unidos, incapaz de fugir à responsabilidade nessa área, tentou, bem mais que o liberalismo europeu, criar uma proposta liberal para as relações entre países. Por outro lado, a experiência norte-americana também manifestava tendência a reforçar e ampliar os principais elementos do pensamento liberal que contribuíam para sua incapacidade em matéria de relações internacionais. Esses elementos do liberalismo norte-americano foram: (1) a indiferença aos negócios internacionais; (2) a aplicação de soluções

internas a negócios internacionais; e (3) a busca por objetividade em relações internacionais.

O liberalismo originou-se na afirmação dos direitos do indivíduo contra o Estado. O pensamento liberal focalizava-se na relação do indivíduo perante o Estado e nas relações entre indivíduos em uma sociedade. Mas o liberalismo jamais questionou a existência do Estado. Ao contrário, pressupôs a autossuficiência dele e sua segurança externa. Em sua clássica obra sobre o liberalismo europeu, por exemplo, Ruggiero atribuiu três funções ao Estado liberal: a função política de ajustar e sintetizar os interesses dentro da sociedade, a função legal de garantir os direitos do indivíduo e a função econômica e social de ampliar as oportunidades de autodesenvolvimento individual. Não deu ao Estado liberal, entretanto, nenhuma função de segurança. Presumia-se que ele existisse *in vacuo*. Preocupado com a defesa do indivíduo contra o Estado, o liberalismo estava mal-equipado para justificar a defesa de um Estado contra outro. Os partidos liberais, tanto na Europa quanto nos Estados Unidos, foram típicos em negligenciar a política externa e problemas de defesa. Poucos liberais tentaram cultivar as habilidades diplomáticas e militares. O pressuposto de um Estado no vácuo era particularmente relevante para o liberalismo norte-americano porque, por quase um século, a realidade do país se aproximava da imagem liberal. A aplicabilidade do pressuposto liberal aos Estados Unidos fixou-o ainda mais firmemente na mentalidade norte-americana e criou problemas tanto mais difíceis de resolver quando o vácuo começou a rachar.

Um segundo aspecto do liberalismo com relação a problemas de segurança era sua aplicação de políticas internas a negócios internacionais. As questões de política externa envolvem a distribuição de poder entre nações. Incapaz de atacar tal problema diretamente, o liberalismo tratou de reduzir política externa e questões de defesa a termos domésticos para poder cuidar deles eficientemente. Mais uma vez, era isso particularmente característico do liberalismo norte-americano, em virtude do tremendo sucesso de soluções liberais em sua sociedade. Apoiado em um ponto de vista liberal, a ausência de sério conflito social nos Estados Unidos era o produto de um sistema jurídico diferente e de um diferente sistema econômico. Em outros países, onde o sistema legal não estava acima de controvérsias

nem o sistema econômico era assim tão espetacularmente bem-sucedido, a tendência a essa concepção não era tão forte quanto nos Estados Unidos. Mas os norte-americanos trataram da adoção sucessiva de toda uma série de reformas internas como a solução para problemas internacionais. A aceitação universal da forma republicana de governo, o livre comércio internacional, a industrialização de regiões atrasadas, a eliminação da pobreza, os tratados de arbitragem, a Corte Mundial, a proscrição da guerra, abertas convenções livremente concluídas, intensificados contatos culturais entre nações – estes itens foram propostos, em uma ocasião ou em outra, como essenciais à política externa norte-americana. Ao advogar essas reformas, o liberalismo norte-americano tentou transferir seus êxitos internos às relações externas.

Um terceiro aspecto das dificuldades do liberalismo norte-americano em negócios estrangeiros estava em sua busca por padrões objetivos e metas ideais. O liberalismo sempre teve a tendência de julgar os países por um critério absoluto, o grau a que eles maximizam a liberdade individual. A aplicação desse critério à política externa tendia a produzir um curioso senso de desligamento e de objetividade. Para ser coerente, um liberal tinha de julgar seu país pelo critério que ele aplicava a outros. Consequentemente, ele quase sempre se sentia alienado da luta pelo poder entre nações. O liberalismo não era uma filosofia de engajamento. Sobre isso sempre manteve um ar aristotélico. Como filosofia originou-se da classe média, considerando-se um meio racional entre os extremos da aristocracia e do proletariado. No século XX, o liberal chegou a considerar-se o centro vital entre o comunismo e o fascismo. Até recentemente, esse aspecto do liberalismo era realçado nos Estados Unidos pelo fato de ver-se o país desligado das operações do sistema estatal europeu. A filosofia liberal de ficar em cima do muro expressava com precisão a posição dos Estados Unidos na política mundial. A reação imediata de nosso primeiro presidente à guerra na Europa foi uma proclamação de neutralidade. Só quando seus direitos de neutralidade foram violados, ou quando sua posição de equilíbrio viu-se ameaçada, foi que os Estados Unidos entraram em guerras na Europa em 1812, 1917 e 1941. A posição do liberal, desligado da sociedade e julgando-a quanto a um critério ideal, coincidia com a posição dos Estados Unidos nos negócios

mundiais. Assim como os liberais estavam dispostos a lutar por seus ideais, mas raramente por suas instituições, também os Estados Unidos, por força de seu não envolvimento na balança do poder, foram capazes de seguir os objetivos de uma política externa definidos mais com relação a ideais universais do que de interesses nacionais.

Ambivalência norte-americana com respeito à guerra. A atitude norte-americana com respeito à guerra tem flutuado enormemente, mas não obstante preserva uma inegável unidade. O norte-americano tende a ser um extremista em matéria de guerra, abraça-a de todo o coração ou a rejeita por completo. Tal extremismo encontra respaldo na natureza da ideologia liberal. Como o liberalismo desaprova a validade moral dos interesses do Estado em matéria de segurança, a guerra deve também ser condenada como incompatível com metas liberais ou justificada como um movimento ideológico em apoio a essas metas. O pensamento norte-americano não vê a guerra, no sentido militar-conservador, como um instrumento de política nacional. Quando a frase de Clausewitz, segundo a qual a guerra é a realização da política estatal por outros meios, é citada por escritores não militares norte-americanos, tem-no sido para condená-la por imoralidade e cálculo a sangue frio. Os norte-americanos incorporaram à ideologia nacional quase todo o discurso de despedida de Washington, mas jamais aceitaram a opinião dele, muito parecida com a de Clausewitz, de que o país teria de ser capaz de "escolher a paz ou a guerra na medida em que o aconselhassem seus interesses guiados pela Justiça". A atitude relativamente desligada, realística e fria com respeito à guerra, que essa advertência personifica, tem sido claramente estranha à mentalidade norte-americana.

A corrente pacifista no pensamento norte-americano é muito forte. A total rejeição da guerra está de acordo com a visão liberal de que os homens são racionais e que, consequentemente, poderão chegar à solução pacífica de suas diferenças. Tudo o de que se necessita é a educação adequada – a eliminação de propaganda nacionalística e belicosa – ou então instituições adequadas – organização internacional e tratados de arbitragem – a fim de fornecer os instrumentos para a solução pacífica das disputas. O pacifismo organizado na civilização ocidental tem sido normalmente um movimento de classe média, e os

Estados Unidos, como o país de classe média por excelência, compartilham plenamente desse pensamento.[4]

A visão da guerra como uma cruzada não é incompatível com o pacifismo. É observação comum dizer que o nacionalismo norte-americano é idealístico, que se justifica, não pela afirmação de superioridade do povo norte-americano sobre outros povos, mas pela afirmação da superioridade dos ideais norte-americanos sobre outros ideais. "Ser norte-americano", como nos relembra Carl J. Friedrich, "é um ideal, ao passo que ser francês é um fato".[5] O idealismo norte-americano tende a fazer de todas as guerras uma cruzada, travada não por objetivos específicos de segurança nacional, mas em favor de princípios universais como democracia, liberdade nos mares e autodeterminação. Na verdade, para os norte-americanos, guerra não é guerra se não for uma cruzada. A costumeira listagem das guerras dos Estados Unidos omite toda e qualquer menção às lutas contra os índios no século XIX, apesar de muitas delas terem sido mais prolongadas e sangrentas do que algumas das sete guerras normalmente reconhecidas. As lutas contra os índios não tiveram as metas ideológicas nem o entusiasmo popular de uma cruzada; foram travadas antes de tudo por tropas regulares e não por forças especiais recrutadas com aquela finalidade. Os britânicos, ao contrário, não hesitam em classificar suas lutas de fronteiras como guerras, quando eram bastante sérias para merecer o apelativo como, por exemplo, a Primeira e a Segunda Guerra do Afeganistão. Entretanto, à parte os conflitos indígenas, só em junho de 1950 foi que o povo norte-americano viu-se chamado a apoiar uma guerra em vez de alistar-se em uma cruzada.

A tendência de oscilar entre um e outro extremo apresenta uma qualidade autoperpetuante. Os objetivos da guerra, conforme expressos em amplos termos ideológicos, raramente são capazes de realização. Em consequência, a guerra é normalmente seguida de um período de desilusão com as técnicas da violência como meio de assegurar metas liberais. Depois da Guerra Hispano-Americana, adveio uma onda de anti-imperialismo. Depois da Primeira Guerra Mundial, registrou-se uma reação isolacionista e revisionista. Deu-se ênfase então na eliminação da guerra ou na descoberta de um substituto para a guerra. A Corte de Haia e os tratados de arbitragem sucederam-se

à Guerra Hispano-Americana; o pacto de Kellogg, as conferências de desarmamento e atos de neutralidade resultaram da Primeira Guerra Mundial. Por fim, quando essas técnicas deixam de salvaguardar os interesses nacionais e a desilusão com o pacifismo liberal se instala, os interesses nacionais são racionalizados quanto a novas metas ideológicas e o entusiasmo se avoluma a ponto de exigir nova cruzada.

A imagem hostil da profissão militar. O liberalismo está dividido em suas opiniões sobre a guerra, mas muito unido na hostilidade à profissão militar. A função desta é a segurança militar do Estado, mas nem o pacifista nem o cruzado reconhecem a legitimidade dessa preocupação. Ambos veem a profissão militar como um obstáculo à consecução de seus objetivos. O pacifista vê o profissional militar como um fomentador de guerras, urdindo planos para ocasionar conflitos que lhe aumentem a posição e o poder. Já o cruzado vê o soldado profissional como um sinistro obstáculo à condução da guerra, desinteressado e insensível aos ideais pelos quais a guerra está sendo travada. O pacifista vê o militar contaminando a paz; o cruzado o vê contaminando a cruzada.

A concepção pacifista de que o militar profissional deseja a guerra é uma concepção generalizada na sociedade ocidental. O norte-americano, mais peculiarmente, é a antítese do militar profissional em guerra. Na Inglaterra, por exemplo, os militares são tradicionalmente relegados ao esquecimento na paz, mas se pode contar com eles na guerra; essas mudanças britânicas de atitude estão bem refletidas em *Tommy Atkins*, de Kipling. Nos Estados Unidos, contudo, o soldado profissional é desprezado tanto na paz quanto na guerra. As cruzadas têm de ser travadas pelo povo e não por profissionais. Aqueles que se mostram mais interessados nos objetivos ideológicos da guerra são sempre os mais veementes em denunciar as políticas conservadoras e limitadas dos militares profissionais. Tal atitude foi muito bem expressa, com referência à Guerra Mexicana, por Nathaniel Hawthorne em uma biografia castrense de Franklin Pierce:

> A bravura que vence nossas batalhas não é a coragem desenvolvida dos veteranos, mas um ardor nato e espontâneo; e há seguramente uma nobilitante beleza na

> devoção do cidadão-soldado à causa de seu país, dedicado à profissão das armas e apenas ao cumprimento do dever, que não pode pretender igualar.[6]

Na Guerra Civil, os republicanos radicais, desejosos de adotar uma política forte e agressiva com respeito ao Sul, foram violentos nos ataques ao comportamento cauteloso de McClellan e outros generais. Em atitude semelhante, Woodrow Wilson, durante a Primeira Guerra Mundial, minimizou o papel do profissional sob o seguinte pretexto:

> Esta é uma guerra sem precedente e, portanto, em certo sentido para amadores... O soldado experimentado – veterano de guerras anteriores – é algo obsoleto no que tange à sua experiência...
> Os Estados Unidos sempre se jactaram de ter homens para fazer qualquer coisa. É o país campeão do amadorismo no mundo. A Alemanha é a campeã mundial do profissionalismo. Agora, quando chega a ocasião de fazer coisas novas e fazê-las bem, sempre darei apoio ao amador contra o profissional.[7]

O conservadorismo essencial da visão militar faz que o liberalismo norte-americano identifique seus inimigos internos e externos com profissionalismo militar. A Guerra Revolucionária foi considerada uma guerra de cidadãos-soldados contra exércitos regulares e mercenários de Jorge III. A Guerra Civil foi contra os exércitos do Sul formados em West Point. As palavras supracitadas do presidente Wilson refletem a visão norte-americana de que o militarismo alemão era o principal inimigo na Primeira Guerra Mundial. Na Segunda, a identificação que os norte-americanos faziam do exército alemão com o regime nazista frustrou as possibilidades de capitalizar a oposição daquele a este. Em outras palavras, os profissionais estão sempre no outro lado.

Na política interna, todo grupo liberal tem a tendência de identificar os militares com seus próprios inimigos particulares. Sem nenhuma função reconhecida em uma sociedade liberal e situando-se fora do consenso ideológico norte-americano, os militares têm sido

como grupo um alvo universal. A identificação com o inimigo político parecia-lhe um tanto válida, pois as instituições militares do século XVIII eram fundamentalmente aristocráticas e contrárias ao liberalismo. Esse modo de pensar persistiu, contudo, mesmo depois de terem os militares abandonado a aristocracia e dado início à profissionalização. Todo grupo liberal que surgia identificava-os com os interesses disfarçados da antiga ordem. Os democratas *jeffersonianos* viam neles os aliados da monarquia e uma ameaça à liberdade. Os *jacksonianos*, por sua vez, os consideravam um dos fundamentos da aristocracia e uma ameaça à democracia. E o mundo dos negócios, enfim, via os militares como os remanescentes obsoletos de um passado agrário, o refúgio de parasitas alheios aos ardores competitivos da vida civil e uma ameaça à produtividade. Obviamente, todas essas teorias careciam de veracidade. Na realidade, com exceção de seus vínculos com o Sul, os militares não tinham laços significativos com nenhum grupo da sociedade norte-americana. E *é* precisamente esse isolamento que os faz elegíveis a se tornarem o inimigo de todos. A identificação dos militares com o inimigo interno tem um efeito duplo. Permite que cada grupo liberal exagere a brecha entre ele e seu adversário político ao identificar-se com o controle civil e seu adversário, que normalmente estava dentro do consenso liberal, com a profissão militar, que estava fora do consenso. Tal emprego dos militares, portanto, *é* uma das manifestações da tendência de todos os grupos na sociedade norte-americana de aumentar exageradamente suas diferenças políticas vinculando os adversários a grupos estrangeiros ou "anti-Estados Unidos". Ao mesmo tempo, essa prática também serve para reforçar as atitudes antimilitares já presentes na mentalidade norte-americana.

Política militar liberal: aceitar ou morrer. Essas imagens hostis têm sido a base da política militar do liberalismo norte-americano. A essência dessa política *é* a oposição continuada aos valores e às exigências militares. A injunção do liberalismo quanto ao militar tem sido na verdade aceitar ou morrer. Por outro lado, o liberalismo norte-americano tem apoiado a virtual eliminação de todas as instituições de violência, procurando assim afastar por completo o problema das relações entre civis e militares. É essa uma política de extirpação. Em contrapartida, quando se faz necessário

manter uma força armada, o liberalismo norte-americano insiste em um rigoroso controle civil subjetivo, no reajustamento das instituições militares às linhas liberais, de modo a perderem suas características peculiarmente militares. É essa uma política de transmutação. Juntas, essas duas concepções representam a solução norte-americana ao problema das relações entre civis e militares. Embora diferentes nos meios, ambas visam à mesma meta da subordinação dos imperativos militares funcionais e do ponto de vista militar profissional.

A política de extirpação tende a prevalecer em tempo de paz, quando as necessidades de segurança não exigem a manutenção de grandes forças armadas. Sua manifestação mais óbvia é a devoção ao ideal de "um pequeno exército permanente". Reflete-se em certa quantidade de atitudes que formam a característica razoavelmente constante da visão norte-americana dos negócios militares:

(1) Grandes efetivos militares são uma ameaça à liberdade. Tal atitude foi particularmente popular nos primeiros anos da República e dirigia-se especialmente contra o exército. De certo modo, foi revivida de uma forma diferente no final do século XIX, quando se afirmava que forças armadas tendiam a infringir as liberdades civis dos cidadãos. O perigo então era visto não tanto à liberdade em abstrato, mas a liberdades específicas como o direito de greve, a recusa ao serviço militar e o engajamento em propaganda pacifista.

(2) Grandes efetivos militares são uma ameaça à democracia. Essa atitude apareceu com o *jacksonianismo*. Considerava o corpo de oficiais como uma "casta aristocrática" tramando subverter o governo eleito pelo povo. Era dirigida tanto contra o exército quanto contra a marinha, embora sua expressão mais típica fosse um ressentimento com a "panelinha de West Point".

(3) Grandes efetivos militares são uma ameaça à prosperidade econômica. Como era impossível ver a marinha como um perigo à liberdade, os *jeffersonianos* a atacavam como ameaça à economia. Depois da Guerra Civil, quando a profissionalização da oficialidade privou o argumento do "perigo à liberdade" de grande parte de seu atrativo mesmo para o exército, o argumento do "fardo das armas" foi aplicado a todas as forças armadas de um modo geral. Tornou-se

comum, tanto no seio de grupos empresariais como nos radicais, acusar os militares de improdutivos.

(4) Grandes efetivos militares são uma ameaça à paz. A opinião de que as corridas armamentistas levam à guerra e que os militares são os principais adeptos da guerra constitui um dos elementos da oposição *jeffersoniana* à marinha e representou, lógico, uma parte consistente da atitude pacifista. Tornou-se mais comum por volta do início do século XX e, como o argumento do "fardo das armas", prosseguiu até os dias atuais.

A política de transmutação prevaleceu mais em tempo de guerra, quando grandes efetivos armados foram reconhecidos como necessárias. Mas elementos dela têm aparecido também em tempo de paz. Talvez esteja simbolizada de forma mais precisa na frase que diz que a "confiança maior terá de ser colocada em uma milícia", bem como na declaração de Josephus Daniels, feita em 1915, com relação à marinha: "Não se pode ter na América uma instituição que não seja americanizada". Três argumentos principais têm sido citados em apoio a essa política.

Primeiro, a defesa militar é, como o sufrágio, uma responsabilidade de todo cidadão. Não pode ser delegada a um pequeno e exclusivo grupo. Essa concepção, originada nas colônias antes de surgir o profissionalismo militar, perpetuou-se até o século XX nos conceitos de "cidadão-soldado" e da "nação em armas".

Segundo, um país democrático deve possuir forças armadas democráticas. Também esse argumento remonta aos tempos coloniais, sendo sua manifestação mais extremada a prática de eleger os oficiais. Em suas formas mais brandas, enfatiza a conveniência de abolir distinções entre oficiais e conscritos, inculcando-se a ideologia liberal-democrática nas forças e confiando-se mais na iniciativa individual do que na disciplina e na coordenação.

Terceiro, as forças armadas, se precisam ser mantidas, deverão ser utilizadas para promover outros objetivos socialmente desejáveis. Esse tem sido um elemento persistente ao longo de toda a história dos Estados Unidos, desde os primórdios das atividades em obras públicas da engenharia do exército até os dias atuais. Essa corrente contrasta com a visão Calhoun-Root, segundo a qual a única finalidade das forças armadas é a guerra.

O Herói Militar na Política Liberal

A índole norte-americana é tão fortemente antimilitar que a pergunta seguinte se torna quase inevitável: por que os heróis militares são tão populares nos Estados Unidos? Como se explica que 10 dos nossos 33 presidentes tenham sido generais e que feitos militares hajam contribuído tanto para a popularidade e o sucesso de outros como Theodore Roosevelt? Por que será, como indica uma análise meticulosa, que o herói militar tem maiores possibilidades de sucesso como candidato político do que um homem sem experiência militar? Não será isso uma anomalia peculiar em uma sociedade que em geral tem tão pouca consideração pelos militares? A Inglaterra, ao contrário, só teve desde 1789 um primeiro-ministro, o duque de Wellington, que era também um general bem-sucedido.[8]

A resposta a essas perguntas, sem dúvida, *é* que a popularidade do herói militar nos Estados Unidos constitui o exemplo supremo de transmutação liberal. O herói militar bem-sucedido tem sido um antigo soldado amador ou profissional que despiu o uniforme e adotou a máscara do liberalismo. O papel do herói militar nos Estados Unidos *é* de fato uma prova conclusiva de que o poder político e o profissionalismo militar são incompatíveis no cenário norte-americano. O público norte-americano nunca hesitou em transformar em heróis aquelas figuras que se desvencilham de sua herança militar. O soldado enquanto fardado, por outro lado, nunca foi popular. Como salientou Dixon Wecter, todos os grandes heróis nacionais da história dos Estados Unidos, com a possível exceção de Washington, foram liberais e, em consequência, o soldado profissional exerce uma atração pouco durável. É, em vez disso, um amador ou um profissional execrado, até mesmo o militar iconoclasta que sempre teve a simpatia do povo norte-americano.

Quinze candidatos presidenciais, indicados pelos principais partidos, podem ser classificados como heróis militares. Nove não foram militares de carreira, uma vez que jamais se dedicaram exclusivamente à profissão das armas e nem sequer, como na maioria dos casos, a consideraram ocupação principal. E esses nove incluem Washington, Jackson, William Henry Harrison, Pierce, Frémont, Hayes,

Garfield, Benjamin Harrison e Theodore Roosevelt. Os seis profissionais foram Taylor, Scott, McClellan, Grant, Hancock e Eisenhower.* O fato extraordinário na carreira política desses quinze está no grau de sorte que os não profissionais das armas tiveram em relação aos militares de carreira. Só um dos nove não profissionais deixou de conhecer a Casa Branca por dentro; por outro lado, três dos seis profissionais foram malsucedidos. Quanto à campanha, a marca é mais proporcional: os não profissionais venceram dez de quinze campanhas, enquanto os profissionais venceram cinco de oito. Em duas das três

---

* Todos os não profissionais, com exceção de Jackson, W. H. Harrison e Frémont, satisfizeram às exigências primárias do cidadão-soldado: a experiência militar deles limitou-se a anos de guerra ou ameaça de guerra. Jackson ingressou nas forças armadas nacionais proveniente da milícia do Tennessee, durante a guerra de 1812 e permaneceu no exército por sete anos depois do conflito terminado. Antes de se fazer soldado, conquistara renome como advogado, juiz, agricultor e político. W. H. Harrison foi oficial do exército regular de 1791 a 1798, mas sua fama de herói militar baseava-se em seu serviço posterior como governador do território de Indiana e como major-general na guerra de 1812. Frémont serviu por cerca de quatorze anos no exército, na paz e na guerra, de 1834 a 1848, embora seu serviço em tempo de paz tenha sido dedicado quase que exclusivamente à exploração. Taylor e Scott não cursaram West Point, mas ambos passaram praticamente toda a vida de adultos no exército. Grant esteve afastado do exército por sete anos, mas nunca se deu bem em outra profissão. McClellan era um executivo ferroviário quatro anos antes da Guerra Civil, enquanto Eisenhower dirigiu uma universidade por período ainda mais curto. Hancock jamais despiu o uniforme. Todos os profissionais, com exceção de McClellan, achavam-se em serviço ativo quando se candidataram à presidência. Lewis Cass, candidato democrata contra Taylor em 1848, era um general na guerra de 1812, mas sua fé de ofício influiu pouco na campanha eleitoral e, consequentemente, não pôde ser classificado como "candidato herói militar". Theodore Roosevelt, em certo sentido, só foi herói militar como candidato à vice-presidência; em 1904, candidatou-se à presidência graças ao seu passado e à sua personalidade. Não obstante, sua experiência na Guerra Hispano-Americana exerceu importante papel em sua ascensão política, de modo que parece legítimo classificá-lo ao lado dos heróis militares não profissionais.

eleições que oficiais de carreira perderam, o vencedor foi um herói militar não profissional. Pierce derrotou Scott em 1852, e Garfield derrotou Hancock em 1880. Em ambas as eleições a questão do cidadão amador *versus* soldado profissional exerceu um papel importante. Scott foi atacado por sua formalidade militar; seus antecedentes de guerra e os motivos supostamente mercenários contrastavam desfavoravelmente com o idealismo puro, o patriotismo e a bravura do cidadão-soldado Pierce respondendo à convocação ao dever. Vinte e oito anos mais tarde, o xará de Scott, Winfield Scott Hancock, sofreu semelhante tipo de ataque. Dizia-se que sua carreira exclusivamente militar o descredenciava à presidência, ao mesmo tempo que sua aceitação do controle civil, sendo militar, durante a Reconstrução era interpretada como tendenciosa a favor do Sul. Os adeptos de Garfield destacavam-lhe a diversidade de experiência como advogado, professor, sábio, governante e senador. Embora o povo norte-americano aprecie ter heróis militares como seus candidatos políticos, deseja que a experiência deles represente um interlúdio na carreira civil ou algo colateral. Com exceção de heróis militares saídos diretamente dos campos de vitória, o povo normalmente prefere um candidato versátil, que tenha sido bem-sucedido nas lides forenses, na política, nos negócios ou em outra atividade civil a alguém cujo talento seja essencialmente militar. O herói liberal é um herói versátil. "Os norte-americanos", como diz Dixon Wecter, "têm uma afeição especial por homens de paz – como o sargento York na Guerra Mundial – que só largam seu ofício pelo tempo necessário para superar os militares na própria atividade".[9]

A popularidade dos soldados profissionais dependia do grau em que eles se tornavam homens do povo e não da caserna. Os três oficiais de carreira que se tornaram presidentes em grande parte o foram graças à combinação de vitória militar com personalidade afável. O serviço militar facultou-lhes apresentarem-se como servidores do povo e não de um partido ou facção. Isso, aliado a uma espécie de personalidade caseira e familiar – Duro na Queda, Tio Sam e Ike –, fez a mágica. Esses fatores também lhes possibilitou evitar envolvimento com a maioria das questões em debate no momento. Exerciam atração para o público não porque tivessem um programa definido, militar ou outro qualquer, mas porque não tinham programa de

espécie alguma. Aqueles profissionais que foram derrotados – Scott, McClellan e Hancock – eram do tipo nitidamente militar, personalidades dominadoras e autoritárias, ou demonstraram cedo demais e com demasiada clareza certa inaptidão para a vida civil. O fato de nenhum oficial da marinha ter logrado ser candidato presidencial e nem sequer, com a exceção de Dewey, ter tido uma simples indicação levada a sério, reflete o caráter mais estritamente profissional e isolado da oficialidade da marinha. Mais que seus colegas do exército, eles tendem a viver em um mundo distante dos civis e consequentemente encontram dificuldade em estabelecer uma imagem política atrativa.* Geralmente, malogra aquele oficial que tenta se defender, nas urnas, da imputação, feita por uma administração hostil, de tratamento ríspido quando militar. O povo norte-americano quer generais vitoriosos e não vingativos. A atração que Frémont exerceu em 1856 e sua fracassada candidatura em 1864 foram um reflexo de suas saídas um tanto turbulentas do exército em 1848 e 1862. Por sua vez, Scott quis justificar-se, contra os democratas, de sua perda de comando ao término da Guerra Mexicana e McClellan nutriu ódio semelhante a Lincoln. Neste século, Leonard Wood deixou de conquistar maior apoio ao declarar que lhe haviam negado injustamente um comando na Primeira Guerra Mundial e a dramática demissão do general MacArthur não provocou a onda irresistível que se esperava de apoio político a seu favor.

Os oficiais de carreira que se tornaram presidentes ajustaram-se ao modelo civil, não apenas como candidatos mas também no exercício do poder. Com uma possível exceção, suas administrações não foram muito diferentes das administrações daqueles presidentes sem experiência militar. Mais passivamente, talvez, do que muitos políticos civis, eles foram os representantes e os instrumentos perfeitos das forças políticas dominantes na época. De modo particular, não tentaram impor ao governo políticas inflexíveis, mas as executaram

* A inaptidão política de oficiais da marinha tem-se estendido também às eleições parlamentares. Em um período de 150 anos, aparentemente só seis ex-oficiais de carreira da marinha foram eleitos para o Congresso. *U.S. Naval Institute Proceedings*, LXXXVII (dezembro de 1951), 1339-1340.

quase sempre de ouvido e trataram com especial deferência os caprichos do Congresso. "É muito fácil ser presidente", conta-se que o almirante Dewey teria declarado, "tudo o que se tem a fazer *é* receber ordens do Congresso".[10] Só no que se relaciona com os efetivos das forças armadas foi que as políticas dos presidentes militares profissionais pareceram diferir significativamente das políticas dos civis. As administrações de Taylor, Grant e Eisenhower presenciaram, todas elas, substanciais reduções no estamento militar. Em parte, isso se deveu à desmobilização do pós-guerra e em outra, deveu-se certamente também a um ajustamento aos valores civis e ao fato de ser muito mais fácil para um general reduzir o tamanho do exército do que fazê-lo outra pessoa qualquer.

A ascensão do profissionalismo militar depois da Guerra Civil acentuou os limites entre os militares e a política. Antes desse período, eram muitos os políticos que mantinham comissões em milícias, enquanto outros entravam e saíam do exército regular. Cinco dos nove candidatos não profissionais elegeram-se antes da Guerra Civil e três granjearam reputação militar na Guerra Civil. Com a exceção da experiência de Theodore Roosevelt na Guerra Hispano-Americana, a luta entre sulistas e ianques foi a última oportunidade que o cidadão-soldado teve para fazer o próprio nome. Os Estados Unidos travaram suas guerras no século XX sob liderança profissional. Portanto, o herói militar não profissional *é* um fenômeno do passado. Os cidadãos-soldados do futuro só poderão distinguir-se por atos de bravura individuais – como o sargento York – e não pelo comando de exércitos vitoriosos.

E que dizer então do herói militar profissional? Tende a ser mais ou menos importante? Dois dos profissionais, Taylor e Scott, foram candidatos em anos anteriores à Guerra Civil quando, mesmo para os militares profissionais, não era muito nítida a linha divisória entre a profissão das armas e a política. Três outros candidatos soldados profissionais ganharam reputação na Guerra Civil. De 1880 a 1952, nenhum militar profissional foi indicado para a presidência. O almirante Dewey e o general Wood, os dois profissionais, nesse interregno, que mais ardorosamente desejaram a presidência, não foram muito longe. E Wood, que ingressou no exército como médico e conquistou fama militar como oficial voluntário na Guerra Hispano-Americana,

era na realidade apenas um "semiprofissional". O hiato de setenta e dois anos entre Hancock e Eisenhower refletiu, portanto, o intenso profissionalismo militar que se registrou depois de 1865. Soldados não profissionais (exceto Theodore Roosevelt) não se tornaram candidatos heróis militares porque não chegaram a ser heróis militares. Soldados profissionais não se tornaram candidatos heróis militares porque eram profissionais: tinham dúvidas quanto a se aventurarem na política, enquanto os políticos tinham dúvidas em procurá-los. A eleição de Eisenhower em 1952, por outro lado, assinalou o ingresso do militar profissional na política, nas condições drasticamente alteradas prevalecentes após 1940.

7

A constante estrutural: Constituição conservadora *versus* controle civil

A Ausência Constitucional de Controle Objetivo

A Constituição dos Estados Unidos, a despeito do que geralmente se pensa, não dispõe sobre controle civil. Isto é, não considera que o controle civil objetivo seja compatível com um alto nível de profissionalismo militar. A essência do controle civil nesse sentido é uma clara distinção entre responsabilidades políticas e responsabilidades militares, com a subordinação institucional destas àquelas. Tais responsabilidades são desconhecidas à Constituição, que mistura funções políticas com funções militares, inserindo política em assuntos militares e vice-versa. Presente no espírito dos autores, quando a escreveram e perpetuaram em suas cláusulas, estava uma concepção essencialmente subjetiva de relações entre civis e militares. Controle civil existe por vezes nos Estados Unidos, porém surge mais a despeito do que em virtude de dispositivos constitucionais.

Os próprios aspectos da Constituição, que são citados frequentemente como determinantes de controle civil, são aqueles que dificultam sua obtenção. O controle civil seria maximizado se os militares fossem de escopo limitado e relegados a uma posição subordinada

em uma pirâmide de autoridade que culminasse em uma única cabeça civil. Todavia, as cláusulas militares da Constituição determinam quase exatamente o contrário. Demarcam a responsabilidade civil quanto a assuntos militares e favorecem o acesso direto das autoridades militares aos níveis mais altos de governo:

(1) Dentro do completo sistema federal de governo, os artigos relativos às milícias reparte-lhes o controle entre os governos estaduais e o governo federal.

(2) No âmbito do governo nacional, a separação dos poderes divide o controle das forças armadas nacionais entre o Congresso e o presidente.

(3) Na esfera do ramo executivo do governo nacional, o artigo do comandante em chefe tende a dividir o controle sobre os militares entre o presidente e os ministérios.

Essas duas últimas cláusulas refletem a distribuição de poderes militares no governo britânico do século XVIII. Contudo, a semelhança transformou-se em uma diferença fundamental no decurso de século e meio. A evolução do governo britânico centralizou toda a autoridade sobre os militares no gabinete e hoje a Constituição britânica dispõe sobre um controle civil extremamente eficaz. A Constituição norte-americana continua congelada no modelo do século XVIII. A política centrífuga desse país e o caráter escrito e inflexível da Constituição combinaram-se para obstruir reformas semelhantes às ocorridas na Grã-Bretanha. De mais a mais, a falta de preocupação dos norte-americanos com assuntos militares deixou a estrutura constitucional quase desprovida de regulamentações estatutárias. Antes do século XX, as únicas adições significativas foram a criação do cargo de ministro da Guerra em 1789 e a criação do cargo de secretário da Marinha em 1798. Na maior parte da história dos Estados Unidos, a Constituição e pouca coisa mais é que determinaram a estrutura legal de suas relações entre civis e militares.

Os Legisladores e o Controle Civil

Os discursos e os escritos dos autores da Constituição são ricos em afirmações de que os militares devem subordinar-se ao poder

civil. Se o caso é esse, como se explica que eles tenham aparentemente deixado de elucidar mais a fundo suas intenções? A resposta é que o profissionalismo militar e o controle civil, como a subordinação dessa profissão às instituições políticas, eram simplesmente desconhecidos no século XVIII. Quanto a disposições sobre o controle civil, a Constituição norte-americana foi redigida exatamente no momento errado da história. Foi o produto dos últimos anos do oficialato pré-profissional. Se tivesse sido redigida vinte e cinco anos mais tarde, suas cláusulas com respeito ao poder militar poderiam ter sido substancialmente diferentes. Mas como foi, apesar de toda a sabedoria e percepção políticas de seus autores, eles não previram, com poucas exceções, o surgimento do profissionalismo militar nem o controle civil objetivo. Não lhes constitui crítica dizer que não dispuseram sobre algo que não existia quando estavam redigindo a Constituição. A visão que eles tinham de controle civil estava refletida nas ideias sobre o oficialato, forças armadas e organização governamental.

Oficialato. A Constituição norte-americana não considera uma classe separada de pessoas dedicadas exclusivamente à liderança militar. "Não estou familiarizado com a profissão militar", proclamou George Mason na convenção de Virgínia e com exceção de Hamilton, Pinckney e uns poucos outros ele falava pelos constituintes. Desconheciam a profissão militar e as qualidades especificamente militares. O oficialato era atributo de todo homem de brio. Muitos dos membros da Convenção Federal ocuparam postos militares durante a Revolução; Washington foi apenas o mais famoso dos estadistas-soldados. Eles combinavam na única pessoa os talentos militares e políticos, tal como os samurais fundadores do moderno Japão também os combinaram cem anos depois. Seguindo o exemplo de Blackstone, eles acreditavam que em um país livre o cidadão não deixava de ser cidadão quando se tornava soldado, mas se tornava soldado porque era um cidadão.[1]

Tais opiniões estavam claramente manifestas nas condições de inelegibilidade e incompatibilidade do artigo I, Seção 6:

> Nenhum senador ou deputado poderá, durante o período para o qual foi eleito, ser nomeado para cargo público do governo dos Estados Unidos que tenha sido criado ou

> cuja remuneração for aumentada nesse período; e nenhuma pessoa ocupando cargo no governo dos Estados Unidos poderá ser membro de qualquer das câmaras enquanto permanecer no exercício do cargo.

A Convenção apoiou quase unanimemente a segunda cláusula desse parágrafo, que torna a função legislativa incompatível com cargo do Judiciário ou do Executivo (inclusive militares). Era essa uma exigência da separação dos poderes. Refletia mais a necessidade de manter o Legislativo diferente do Executivo do que o desejo de manter o político diferente do militar. Na Convenção, a atenção convergiu sobre a primeira cláusula do parágrafo. Como relatado pela Comissão de Regulamentação, essa cláusula propunha tornar inelegíveis, para ocupar cargos de âmbito nacional durante o período para o qual foram eleitos, os membros do Legislativo. As opiniões sobre a conveniência de permitir que legisladores assumissem cargos civis variavam e foram finalmente resolvidas por negociação. Havia, entretanto, consenso de que senadores e deputados poderiam ser designados para cargos militares. "Excluí os oficiais do exército e da marinha", dizia o governador Morris, "e formais um bando que tem interesses diferentes e opostos ao poder civil: vós os estimulais a menosprezar e repreender aqueles 'senhores falantes que não ousam encarar o inimigo'". Que ocorreria, ele perguntava, no

> caso de uma guerra, e acontecer de ser um membro do Legislativo o cidadão mais capaz de conduzi-la? Qual poderia ter sido a consequência de tal regulamento no começo ou mesmo no decurso da última disputa por nossas liberdades?

Outros, como Edmund Randolph, que era favorável à inelegibilidade geral de legisladores a cargos executivos, também reconheciam que poderia existir no Congresso talento militar e apoiavam uma exceção com respeito a cargo militar. Consequentemente, a redação final aplicava a incompatibilidade tanto a cargo civil quanto militar, mas limitações de elegibilidade só a cargo civil. Posteriormente, na convenção de Virgínia, Madison defendeu os dispositivos de elegibilidade concernentes a cargo civil citando a ausência de quaisquer

restrições à nomeação para cargo militar. Seu argumento, mais a falta de qualquer oposição à elegibilidade legislativa a cargo militar nos debates de ratificação, indica como era generalizada a aceitação dessa teoria de Cincinnatus sobre liderança militar.[2]

Forças armadas. O conceito que os autores faziam da oficialidade não profissional poderia ter sido incorporado a ambas as formas de organização militar que a América oitocentista conhecia, o exército permanente e a milícia civil. Essas formas, entretanto, eram em essência a extensão ao domínio militar de diferentes crenças políticas. O exército permanente, com seus oficiais das classes mais elevadas e seus conscritos das inferiores, era basicamente uma instituição aristocrática. Estava associado à Coroa britânica e ao despotismo europeu. E era também perfeitamente dispensável aos olhos de muitos norte-americanos. A distância que separava os Estados Unidos da Europa significava que não havia necessidade alguma de forças armadas permanentes, com a possível exceção de pequenas guarnições de fronteira para lidar com os índios. Em consequência, admitiam, de um modo geral, ser fundamental depositar confiança em uma milícia civil composta de conscritos de meia jornada. Era essa a única forma de forças armadas adequadas à nova República. A milícia encarnava o princípio democrático de que a defesa do país era da responsabilidade de todos os cidadãos. A distinção entre oficiais e conscritos era minimizada, e a linha que os separava não correspondia a qualquer clivagem nítida na estrutura social.

A preferência pela milícia era quase universal em todos os estados. "Não havia um só membro da Convenção federal, observava Edmund Randolph com leve exagero, "que não sentisse indignação" ante a perspectiva de um exército permanente. As convenções ratificadoras opuseram-se ainda mais veementemente a forças armadas regulares. Não obstante, aprovaram uma Constituição que, embora proibindo aos estados exércitos permanentes, deu ao governo nacional poder ilimitado para manter forças armadas, com a única restrição de que verba alguma para essa finalidade fosse destinada por mais de dois anos. As razões para essa aparente anomalia eram duplas. Primeiro, reconhecia-se geralmente que o governo nacional teria de manter alguma espécie de força permanente ao longo das fronteiras. Segundo, sempre havia a possibilidade de que um exército

permanente pudesse ser necessário em caso de emergência. Mas a esperança e a expectativa eram de que tal imprevisto jamais ocorresse e que a força jamais fosse utilizada. Poucos dispositivos na Constituição foram aprovados com tanta relutância, e aqueles delegados que mais veementemente se opunham a forças permanentes recusaram-se a assinar a Constituição. As críticas a esse poder congressional irrestrito foram generalizadas nas convenções estaduais. Grande número de estados propôs exigir maioria extraordinária no Congresso para a manutenção de uma tal força ou sugeriu que fosse declarado serem as milícias "a defesa natural de um Estado livre" e os exércitos permanentes em tempo de paz, "perigosos à liberdade".[3]

A preferência pelas milícias acarretou dois importantes resultados para o futuro controle civil. Primeiro, atribuiu um lugar de importância no esquema militar norte-americano a uma força que nunca pode ser provida de oficiais de carreira ou sujeita a controle civil. Ao mesmo tempo, era óbvio que oficiais de carreira eram tão raros em exércitos permanentes como o eram nas milícias civis. Aquela força, no entanto, sendo composta de soldados de tempo integral, poderia eventualmente evoluir em um organismo disciplinado de profissionais. Isso era impossível em uma força miliciana de dedicação parcial. Segundo, a expectativa de que as milícias fossem a principal esperança de defesa tornou os constituintes relativamente desinteressados de conceber técnicas institucionais para controlar forças existentes. Em parte, foi esse o resultado do sentimento de que tais dispositivos jamais poderiam ser bem-sucedidos. Até certo ponto, ele refletiu a concepção de que tais dispositivos eram desnecessários. A República seria defendida por seus leais cidadãos-soldados. A supremacia civil seria mantida pela eliminação de uma força militar diferente.

Organização governamental. O conceito que os constituintes faziam do controle civil era monitorar os usos que os civis pudessem fazer das forças armadas e não os militares em si mesmos. Temiam mais o poder militar nas mãos dos políticos do que o poder político nas mãos dos militares. Incapazes de visualizar uma classe militar distinta, não podiam temer tal classe. Mas havia razão de temer a concentração de autoridade nos militares em uma única instituição governamental. Como conservadores que eram, queriam dividir o poder, até o poder sobre as forças armadas. Se o poder federal monopolizasse o

poder militar, ocorreria uma ameaça aos estados; se o único controle sobre as forças armadas fosse o do presidente, ocorreria uma ameaça ao Congresso. Consequentemente, os constituintes identificavam controle civil com a fragmentação de autoridade sobre os militares. A preocupação com o Congresso independentemente do controle do poder Executivo, e não com uma compreensão da natureza diferente das funções políticas e militares, levou-os a tornar incompatíveis as funções legislativas e militares. A questão da relativa conveniência de uma milícia *versus* um exército permanente estava subordinada às questões do poder relativo dos estados e do país, do Executivo e do Legislativo, sobre as forças armadas, qualquer que fosse sua natureza. Os que desejavam um governo federal forte não hesitavam em sustentar: (1) que a promulgação dos artigos da Confederação significaria exércitos permanentes em cada estado; (2) que o governo federal proposto teria necessariamente o poder de organizar um exército permanente; e (3) que para evitar a necessidade de exercitar tal poder o governo federal deveria também organizar e disciplinar as milícias. Por outro lado, os adeptos dos direitos estaduais sustentavam que para o governo federal era desnecessário ter um exército permanente, pois os estados de qualquer modo deveriam exercer controle exclusivo sobre as milícias a fim de se protegerem contra o exército permanente do governo federal.[4]

As Milícias e o Federalismo Militar: O Império Dentro de um Império

Os artigos da Constituição que versam sobre as milícias impedem de dois modos o controle civil. Primeiro, dão sanção constitucional a uma força semimilitar que jamais poderá ser completamente subordinada à disciplina militar nem completamente afastada de injunções políticas. Segundo, dão sanção constitucional a uma divisão de controle sobre as milícias entre governos estaduais e o governo federal, o que necessariamente envolve as milícias nos interesses conflitantes do sistema federal. Tal combinação peculiar de características – parte civil e parte militar, parte estadual e parte federal – tende a fazer as milícias independentes das instituições formuladoras de normas políticas de governo.

Os constituintes tinham bons motivos para preferir uma força militar a um exército regular, mas não havia grande justificativa racional para dividir o controle dessa força. Como disse Madison, esse controle "por natureza não parecia divisível entre duas autoridades diferentes". Contudo foi a política, e não a lógica, que forçou os constituintes, ainda segundo Madison, a apoiar o duplo controle. Alguns como Hamilton queriam o completo controle nos Estados Unidos. Outros queriam que o governo federal fosse completamente excluído de autoridade sobre as milícias. O choque desses pontos de vista produziu uma variedade de sugestões de acordo. No final, o equilíbrio das forças políticas resultou nos seguintes dispositivos sobre as milícias:

> Será da competência do Congresso...
> Regular a mobilização da guarda nacional (milícia) para garantir o cumprimento das leis da União, reprimir insurreições e repelir invasões.
> Promover a organização, armamento e treinamento da guarda nacional, bem como a administração de parte dessa guarda que for empregada a serviço dos Estados Unidos, reservando-se aos estados a designação dos oficiais e a obrigação de instruir a milícia de acordo com as normas estabelecidas pelo Congresso... O presidente será o chefe supremo da milícia dos diversos estados, quando convocadas ao serviço ativo dos Estados Unidos...

Além disso, é óbvio que o Congresso também tem a competência de "organizar e manter exércitos", de acordo com os dispositivos específicos.[5] O exercício desses poderes pode ser dividido em dois períodos. De 1792 a 1903, a milícia esteve sob o controle estadual em tempo de paz e sob duplo controle em tempo de guerra. Depois de 1903, passou a ficar sob duplo controle em tempo de paz e sob o controle federal em tempo de guerra.*

---

* Os problemas decorrentes dos artigos sobre milícia não mudaram fundamentalmente em anos mais recentes, e a discussão sobre o assunto inclui acontecimentos posteriores a 1940. Ao contrário, a discussão sobre a sepa-

O controle estadual existiu em tempo de paz durante todo o século XIX, porque o Congresso, pela Lei da Milícia de 1792, que foi a legislação básica nessa matéria até 1903, recusava-se a exercer os poderes que as cláusulas sobre a milícia lhe davam, como não cuidava nem de efetiva supervisão federal nem de apoio federal efetivo. Consequentemente, as milícias continuaram sendo forças exclusivamente estaduais quando não estavam a serviço ativo dos Estados Unidos. Entretanto, quando em tal serviço, o duplo controle de acordo com a cláusula constitucional sobre milícias resultava em confusão e disputas constantes sobre os propósitos em favor dos quais a milícia podia ser mobilizada e sobre a nomeação de oficiais. Em 1812, por exemplo, quando o presidente convocou as milícias, os governadores de Massachusetts e de Connecticut declararam que eles, e não o presidente, é que tinham o direito de decidir se as circunstâncias justificavam ou não a convocação. Mais tarde, já em guerra, as milícias destacadas nas fronteiras com o Niágara recusaram-se, sob pretexto constitucional, a penetrar no Canadá e marchar em apoio a tropas regulares norte-americanas que ali combatiam. Na Guerra Hispano-Americana, unidades milicianas recusaram-se igualmente a servir fora dos Estados Unidos. O presidente só era o comandante em chefe constitucional das milícias enquanto estas estivessem em serviço federal. Pois como poderia o presidente permanecer nessa qualidade quando seus oficiais, tanto na paz quanto na guerra, eram nomeados por governadores estaduais? Na Guerra de 1812, governadores estaduais chegaram a desafiar a autoridade do presidente de subordinar as unidades milicianas ao comando de generais do Exército regular. Por sua vez, oficiais estaduais retiravam suas tropas do serviço nacional ao constatarem a fragilidade das cadeias de comando que designavam oficiais milicianos para funções mais altas que as de oficiais regulares aos quais teoricamente as unidades milicianas estavam subordinadas. Também na Guerra Civil os estados nomeavam oficiais regimentais das milícias e os voluntários nacionais designados para os

---

ração dos poderes e sobre o artigo do comandante supremo neste capítulo limitar-se-á ao período anterior a 1940; os problemas especiais que surgem depois de 1940 serão tratados separadamente na Parte III.

estados, enquanto o presidente nomeava os generais. A Lei de 22 de abril de 1898, dispondo sobre o Exército de Voluntários para a Guerra Hispano-Americana, copiou essa divisão de autoridade.[6]

O duplo controle em tempo de guerra não sobreviveu no século XIX. Nas guerras do século XX, as milícias lutaram como forças exclusivamente nacionais, segundo o artigo constitucional referente ao exército. Em tempo de paz, o sistema de controle estadual também não ultrapassou 1903. Sob as cláusulas da milícia, o duplo controle tornou-se uma realidade quando o Congresso aprovou a Lei Dick daquele ano. Foram duplos os efeitos daquelas mudanças. A importância militar das milícias em tempo de guerra foi realçada porque então elas detinham a possibilidade de se converterem em um organismo militar efetivo. Por outro lado, o poder político das milícias em tempo de paz foi igualmente realçado porque elas se colocavam entre duas autoridades em competição. O controle civil das milícias, difícil em tempo de guerra no século XIX, no século XX tornou-se difícil em tempo de paz. Destarte, as cláusulas referentes às milícias são a base constitucional de uma poderosa organização política – a guarda nacional – com seu porta-voz – a Associação da Guarda Nacional. Reconhece-se, de modo geral, que as Constituições são criadas por forças políticas. Contudo, também é verdade que as Constituições podem criar ou levar à criação de interesses políticos. Se não fossem essas cláusulas, a guarda e a Associação da Guarda Nacional não existiriam com a influência que têm hoje.

A Associação da Guarda Nacional foi formada em 1878, por um grupo de oficiais milicianos, com o objetivo maior de fazer que o Congresso exercesse suas responsabilidades de conformidade com as cláusulas das milícias. Destinava-se a "apresentar uma frente unida" em prol do controle conjunto.[7] Seus fundadores queriam que o governo federal fornecesse dinheiro, instrução, regulamentos e certo grau de supervisão às milícias estaduais. A isso se opunha o exército regular, porque não concebia que milícia alguma pudesse se transformar em uma força nacional efetiva. Os advogados do duplo controle, no entanto, ganharam a primeira vitória em 1903 e subsequentemente fortaleceram e mantiveram essa posição a despeito da constante hostilidade do exército regular. Ao longo de toda a sua existência, a guarda tem reconhecido sua dependência das cláusulas sobre as

milícias, ao mesmo tempo que defende obstinadamente o duplo *status*. Sustentam os oficiais da guarda que essas cláusulas encarnam os verdadeiros sentimentos dos constituintes sobre política militar.

"Duplo controle" constitucional opõe-se a controle central e a exclusivo controle estadual. Este último é impossível, porque não é economicamente exequível que os estados assumam o custo total da guarda; aquele é inconstitucional porque, de acordo com a guarda, a cláusula do exército dá ao Congresso o poder de apenas manter um exército permanente, e não de sustentar uma milícia federal. Para a guarda, o controle duplo em tempo de paz significa que o governo federal terá de fornecer os fundos e as condições técnicas, cabendo aos estados suprir o comando e a direção. A Associação coerentemente tem pleiteado sempre maiores verbas para as atividades da guarda, mas se opõe com firmeza a qualquer extensão do controle federal. Em 1949, por exemplo, ela exigiu maior ajuda federal para armamento e construção, verba para uniformes de oficiais da guarda nacional, bem como o privilégio de franquia postal. Ao mesmo tempo, condenava veementemente maior controle federal sobre a guarda, classificando a recomendação da *Gray Board* de 1948, em favor de uma única força de reserva nacional, como "inconstitucional, antiamericana... contrária ao nosso conceito e filosofia de vida... imprudente e ilegal". Em conformidade com a base constitucional das cláusulas sobre a milícia, a guarda nacional criou uma força política de proporções formidáveis. Como proclamou franca e detalhadamente o presidente da Associação, a guarda é um "império dentro de um império".[8] Dentro de sua esfera de interesse, essa palavra é lei ou se transforma em lei muito rapidamente. A extensão desse poder e os meios pelos quais as cláusulas da milícia contribuem para isso, pode ser vista em: (1) seu *status* legal; (2) no simbolismo constitucional; (3) na representação oficial em governos estaduais e federal; (4) na peculiar posição da Associação da Guarda Nacional; e (5) na influência da guarda junto ao Congresso.

Status legal. Os esforços da Associação em destacar o duplo *status* da guarda têm-na colocado em uma posição legal peculiar. A guarda nacional é uma organização individual com uma dupla existência. Como a "guarda nacional dos diversos estados e territórios" é organizada segundo as cláusulas da milícia e tem a missão de garantir a lei e

a ordem dentro dos estados sob as ordens das autoridades estaduais. Nessa qualidade, ela pode ser "convocada" pelo presidente, com a devida autorização do Congresso, para limitados fins constitucionais, como dar cumprimento às leis dos Estados Unidos, sufocar insurreições e repelir invasões. Se fosse só esse seu *status*, a guarda seria constitucionalmente incapaz de participar como organização de uma guerra externa. Em 1917, sem amparo legal que permitisse o serviço no exterior, seus membros ingressaram no exército nacional como grupos de indivíduos, infringindo a organização da guarda. Como resultado disso, em 1933 a Associação bateu-se pela aprovação de uma lei que fizesse da guarda a "guarda nacional dos Estados Unidos", uma reserva do exército regular, segundo o artigo constitucional do exército. Sob esse título, sua missão é fornecer unidades para todos os tipos de operações militares em qualquer parte do mundo. Como a guarda nacional dos Estados Unidos, ela pode ser "convocada" para o serviço ativo pelo presidente, depois de ter o Congresso declarado a existência de um cenário de emergência nacional. Assim, a guarda fica com o melhor de dois mundos. Pela lei da milícia, seu *status* em tempo de paz a protege do controle federal. Pela lei do exército, seu *status* em tempo de guerra lhe garante um papel proeminente.

Simbolismo constitucional. Como milícia sob duplo controle, a guarda identifica-se com dois venerados símbolos constitucionais: o cidadão-soldado e os direitos dos estados. Guardas são "soldados amadores", primeiro cidadãos e depois soldados, segundo a tradição do patriota voluntário. "No futuro como no passado", declarou a Associação em 1944, "e com base em sólida tradição, longa experiência e na lei fundamental desta Nação, o cidadão-soldado deve ser a principal segurança da nação em tempo de guerra". Os reservistas federais, todavia, podem igualmente considerar-se cidadãos-soldados, mas só a guarda pode invocar também o estandarte dos direitos dos estados. Nossas "organizações", afirmava o presidente Walsh, "pertencem aos estados e nós simplesmente as emprestamos ao governo federal em tempo de guerra". A guarda quer que o "sistema federal permaneça fiel" no estamento militar. Assim, pode contar com o apoio dos governos estaduais perante o governo federal. Em 1943, por exemplo, a Conferência de governadores defendeu a continuidade do duplo controle da guarda no período pós-guerra e em 1948 a

Comissão Executiva da Conferência uniu-se à guarda ao denunciar o relatório da Comissão Gray. Suas filiações estaduais destacam a influência política da guarda em comparação com a das associações reservistas das forças nacionais. Em 1954, a *Reserve Officers Association* (ROA) tinha 60.000 membros, enquanto a *National Guard Association* (NGA) possuía 34.000. Normalmente, a ROA dispõe de mais dinheiro e de maior efetivo do que a NGA. Não obstante, sem uma base segura de operações nos estados, aquela não se iguala a esta em influência política. Em 1946, o presidente da ROA descreveu sua organização como o "irmão mais jovem" da Associação da Guarda Nacional, admitindo que a "guarda nacional tem muito daquilo que nós, reservistas, não temos".[9]

Representação estadual e nacional. A posição da guarda é fortalecida pelo apoio oficial que ela tem de ambos os governos, o estadual e o federal. Os comandantes da guarda nos estados são oficiais de estado-maior designados pelos governadores. Esses oficiais representam a guarda perante os governos estaduais e se articulam nacionalmente por meio da *Adjutants General Association*, uma organização "corolário" da NGA. A guarda é representada no Departamento do Exército pelo chefe da Divisão da Guarda Nacional, o qual, pela Lei de Defesa Nacional de 1920, obrigatoriamente é um elemento oriundo de seus quadros a quem cabe, segundo igual preceito legal, como um dos membros do Estado-Maior Conjunto, considerar todas as políticas atinentes à corporação. Esses representantes nacionais mantêm a NGA bem informada sobre o que transpira dentro do exército e do Ministério da Guerra. A guarda tem insistido, regularmente, em participar das fases iniciais da elaboração das políticas do Ministério da Guerra que possam afetá-la. Sua exclusão no desenvolvimento de determinada política significa geralmente contar com a oposição da NGA quando os programas forem submetidos ao Congresso.[10]

A Associação da Guarda Nacional. Como tantos grupos poderosos, a NGA ocupa uma posição indefinida entre uma associação privada e um órgão público. Legalmente, ela é uma simples organização voluntária de oficiais da guarda nacional. Não obstante, considera-se a "representante autorizada da guarda nacional dos Estados Unidos". Vincula-se também estreitamente com a representação estadual e federal da guarda. Em 1948, quando só pertenciam à NGA 42% dos

oficiais da guarda, a Associação tornou público que era da responsabilidade dos estados-maiores "insistir em que todo oficial da guarda Nacional fosse membro da Associação da Guarda Nacional". Com essa finalidade, ela reivindicou dos estados que todo novo oficial da guarda preenchesse um formulário de inscrição na NGA antes de comparecer perante a comissão oficial examinadora. Graças a essas técnicas, a NGA registrou, em 1953, um quadro social de 99% de oficiais da guarda. Como associação privada, a NGA empreende atividades de relações públicas, edita o mensário *National Guardsman* e representa a guarda no que concerne à grande variedade de legislação. Em determinado ponto do debate sobre a Lei do Serviço Seletivo de 1948, por exemplo, quando parecia que o ponto de vista da guarda não prevaleceria, a Associação levou a Washington membros de 34 estados para exercer pressão sobre os congressistas. No espaço de dois dias, eles lograram êxito absoluto em fazer que o Congresso adotasse a posição da guarda nacional. Segundo as palavras do presidente Walsh, a grande virtude da NGA é ser

> a única entidade na qual a guarda nacional pode confiar para defender seus interesses, pois a Associação é livre e desimpedida, não precisando ajustar-se a qualquer modelo particular nem confinar-se dentro dos estreitos limites dos canais de comunicação ou da cadeia de comando.[11]

Influência junto ao Congresso. Em síntese, a influência da guarda concentra-se junto ao Congresso. O destino das milícias está nas mãos do Congresso. É concebível que o Congresso possa acabar com o duplo *status* da guarda e enfraquecer seu poder político, ao se recusar a exercer suas funções de conformidade com a Lei da Milícia, fazendo-a retornar à situação de pré-1903. Inversamente, o Congresso pode federalizar a guerra e torná-la um instrumento exclusivamente nacional pela Lei do Exército. Os oficiais da NGA, entretanto, garantem que podem determinar "o futuro da guarda nacional". Se a NGA pode "determinar" o destino da guarda nacional, terá também que determinar as ações do Congresso sobre assuntos da guarda. Por meio século, ele tem sido espantosamente bem-sucedido em fazer exatamente isso. As raízes locais da guarda, suas

simpatias pelos direitos dos estados e pelo cidadão-soldado, o apoio recebido dos governos estaduais, suas táticas de convencimento e pressão, tudo isso tem feito dela uma potência na colina do Capitólio. Nas palavras do presidente Walsh, o "Congresso sempre foi nosso refúgio e nossa fortaleza".

As provas do sucesso da guarda nacional junto ao Congresso começam com a Lei Dick de 1903. O próprio congressista Dick era um ex-presidente da Associação da Guarda Nacional. Em 1908, a Associação garantiu a aprovação da segunda Lei Dick, que reforçava o apoio federal à guarda. Em 1916, a guarda "aplicou todo o peso de sua energia para derrotar" o plano do exército Continental do Estado-Maior Geral. Teve êxito, pois a Lei de Defesa Nacional daquele ano estava em consonância com seus pontos de vista. Quatro anos mais tarde, a posição da guarda voltou a se fortalecer com a Lei de Defesa Nacional de 1920, que ela considerou como "uma grande conquista e uma grande vitória". Ao aprovar a lei de 1933, que fez da guarda um componente reserva do exército tanto na paz quanto na guerra, o "Congresso viu as propostas apresentadas pelo enfoque da guarda nacional". Ao longo dos anos 1920 e 1930, a NGA dedicou com êxito todos os seus esforços em aumentar as dotações da guarda de US$13.000.000 em 1920 para US$72.000.000 em 1941. Em 1940, quando o projeto original de lei de Instrução e Serviço Seletivo, tal como proposta no Congresso, não garantia os interesses da guarda, a Associação fez inserir nele a "cláusula protetora da guarda nacional" que declarava ser "essencial que a força e a organização da guarda nacional, como parte integrante da primeira linha de defesa desta nação, sejam em qualquer tempo mantidas e asseguradas". Em 1946, a guarda combateu os esforços do Ministério da Guerra a fim de instituir um Corpo Organizado de Reserva que a guarda considerava como uma organização "competidora" e "paralela". Uma proposta do Ministério da Guerra, para uma verba de US$40.000.000 em favor desse Corpo, foi cancelada pelo Congresso por insistência da guarda nacional. Mas ela não encontrou dificuldade em conseguir fundos para si. Para o ano fiscal de 1949, a Comissão do Orçamento propôs-lhe uma dotação de US$195.000.000. A Associação da Guarda Nacional, porém, achou que ainda não era suficiente e arrancou do octogésimo Congresso, de mentalidade econômica, uma verba de US$290.000.000. Em 1948,

a Associação também teve êxito em fazer constar da Lei do Serviço Seletivo seus pleitos, bem como em bloquear as recomendações legislativas do *Gray Board*. Em 1954, quando um secretário adjunto de Defesa sugeriu que a guarda só fosse utilizada para funções de vigilância interna e defesa civil, o presidente Walsh não vacilou em aceitar o desafio "Se querem guerra, ela vai começar aqui mesmo".[12]

Os anais registram que o Congresso tem realmente dado à guarda um "generoso apoio", nas palavras de Walsh. Prosseguindo em suas reflexões sobre o octogésimo Congresso, o presidente admirava-se que

> nenhuma outra organização tenha sido tão bem-sucedida no campo legislativo, em tão curto período, quanto à Associação da Guarda Nacional. É realmente grande feito ter alcançado todos os seus propósitos legais.

Dois anos mais tarde, a Comissão Legislativa da NGA relatou que a Associação havia "sido fenomenalmente bem-sucedida em obter a promulgação de legislação essencial a seu bem-estar e seu desenvolvimento".[13] Enquanto a guarda mantiver seu invejável duplo *status* garantido, o contexto continuará a ser esse. Abrigada por trás das cláusulas da milícia como um "império dentro de um império", esse *lobby* militar de primeira efetivamente domina os trâmites parlamentares que lhe interessam. É um monstro Frankenstein criado pela Constituição dos Estados Unidos, cujo lema subscrito nos documentos é o seguinte: "Sempre haverá uma guarda nacional".

A Separação dos Poderes: Duplo Controle Sobre as Forças Nacionais

Sob muitos aspectos, o ponto mais significativo da separação dos poderes não é a divisão relativa de poder entre o presidente e o Congresso, mas os efeitos que essa divisão tem sobre o poder de outros grupos. A existência de dois organismos coordenados significa que o poder de cada um deles em vista de outros grupos é menor do que seria se ambos possuíssem plena soberania. Os principais bene-

ficiários dessa fragmentação de poder têm sido os grupos organizados de pressão, órgãos burocráticos e as forças armadas. A separação dos poderes é um convite perpétuo, se não uma força irresistível, que atrai os chefes militares a conflitos políticos. Em consequência, tem sido um sério empecilho ao desenvolvimento de profissionalismo militar e de controle civil nos Estados Unidos.

Com apenas ligeiras modificações, os legisladores reproduziram na Constituição a divisão de autoridade sobre os militares que prevalecia na Inglaterra e nas colônias em meados do século XVIII. "A bolsa e a espada", dizia George Mason. "nunca devem estar nas mesmas mãos [fossem legislativas ou executivas]". O presidente herdou os poderes do rei da Inglaterra, enquanto o Congresso os herdou do Parlamento inglês. A autoridade executiva do presidente, declarava Hamilton em *The Federalist*, "lembrara igualmente a do rei da Grã-Bretanha e a do governador de Nova York". Os constituintes, entretanto, fizeram um ajustamento de importância em benefício do Poder Legislativo. Concedendo ao Congresso o poder de guerra, modificaram a prática britânica e instituíram um precedente significativo na evolução do governo representativo. Em consequência, ao Congresso foi dado o poder de

> Declarar guerra, expedir cartas de corso e estabelecer regras para apresamentos em terra e no mar;
> Organizar e manter exércitos, vedada, porém, a alocação de recursos para este fim por período de mais de dois anos;
> Organizar e manter uma marinha de guerra;
> Regulamentar a administração e disciplina das forças de terra e mar...
> Elaborar todas as leis necessárias e apropriadas ao exercício dos poderes acima especificados e dos demais que a presente Constituição confere ao governo dos Estados Unidos ou aos seus ministérios e funcionários.

E o presidente foi feito "comandante em chefe do Exército e da Marinha dos Estados Unidos".[14]

A intenção geral dessa divisão de poderes é clara, mas da natureza da prerrogativa do poder presidencial surgem problemas. Essa

cláusula é única na Constituição a fim de conceder autoridade na forma de um "título" e não na forma de uma "função". O presidente não recebe a função de "comandar o exército e a marinha"; é-lhe dado o título de "comandante em chefe". Essa diferença de forma é de considerável importância. Ao definir o poder presidencial como um título, os constituintes deixaram indefinidos seus poderes específicos e suas funções. Isso facilitou a aprovação da Constituição nas convenções ratificadoras, mas deu às gerações subsequentes algo para especular e questionar. Afinal de contas, quais são os poderes do comandante em chefe? Eles variariam do poder extremamente amplo de travar guerra ao reconhecidamente restrito de comando militar. E certamente excluiriam todos os poderes atribuídos especificamente ao Congresso, incluindo, provavelmente, todos os poderes puramente militares não deste modo atribuídos. Mas não assegura também outros poderes? Sobre esse ponto os próprios legisladores pareceram sustentar opiniões conflitantes. Entretanto, em 1850 a Suprema Corte declarou que eram "puramente militares" a missão e o poder do presidente como comandante em chefe e negou a semelhança entre a autoridade presidencial e a prerrogativa de um rei.[15] Desde que seja interpretado como um poder puramente militar, o do comandante em chefe realmente acrescenta pouco à autoridade do cargo presidencial. Na verdade, até a Guerra Civil era, na expressão do professor Corwin, "a cláusula esquecida" da Constituição. Na Guerra Civil e na Segunda Guerra Mundial, contudo, Lincoln e Roosevelt lançaram mão da cláusula para justificar um alcance extraordinariamente amplo de atos presidenciais não militares, em grande parte de natureza legislativa. A justificativa desses atos segundo a cláusula do comandante em chefe era, no entanto, persuasiva, só porque John Rutledge definiu esse poder como um título e não como uma função. Pode-se argumentar que o título de comandante em chefe dá autoridade para tomar uma fábrica de material bélico paralisada por greve. Seria impossível sustentar que a função de comandante do exército e da marinha implicasse tal autoridade. Em outras palavras, a cláusula tem sido de pouca utilidade direta em assegurar controle civil sobre os militares. De fato, em determinado aspecto, ela tem sido até diretamente prejudicial a tal controle. Mas, por que foi considerada mais

como um título do que como uma função, tem sido de grande utilidade ao presidente para expandir seu poder à custa do Congresso. Este, por sua vez, alargou a área de conflito entre as duas instituições e, consequentemente, de modo indireto impediu mais ainda o controle civil ao aumentar a probabilidade de que os chefes militares sejam levados a essa controvérsia política.[16]

Os meios pelos quais o presidente exercita seus poderes com relação aos assuntos militares incluem a designação de militares, a emissão de ordens executivas e comandos e a confiança na instrumentalidade do ministro civil. As armas congressuais incluem normas estatutárias, verbas e investigações. Essas armas são normalmente manejadas em prol do Congresso pelas comissões de negócios militares e navais, pelas comissões de alocação de verbas e por comissões especiais de inquérito em tempo de guerra. Ocasiões há em que ambos os lados consideram necessário ou conveniente solicitar o apoio dos militares para seus planos ou apropriar-se de planos militares a bem dos próprios objetivos. O envolvimento da oficialidade das forças armadas em política tem sido, por conseguinte, de natureza menos consistente e mais esporádica do que o envolvimento da oficialidade miliciana. A divisão de autoridade entre dois governos separados exigia um permanente porta-voz político em prol dos interesses das milícias. A divisão de autoridade entre dois ramos do mesmo governo levou ao envolvimento transitório de indivíduos e grupos de oficiais em controvérsias sobre efetivos militares, estratégia militar, organização militar e designações militares. Até 1940, essas questões não eram, normalmente, de grande importância na política nacional. Assim sendo, a separação dos poderes era antes de tudo um obstáculo passivo e latente ao surgimento de profissionalismo militar. Suas implicações em favor do controle civil não eram de clareza óbvia, porque a política militar era de preocupação relativamente menor tanto do Congresso quanto do presidente.

Efetivos militares. O quadro da política nacional em relação aos efetivos de forças militares costumava obscurecer a extensão da participação militar na política. Antes de 1940, o Executivo inclinava-se, em geral, mais favoravelmente a um maior estamento militar do que o Congresso. Na verdade, o Congresso tinha menor contato imediato

com perigos externos e sofria maior pressão popular quanto a corte de despesas. Além disso, o caminho mais fácil para afirmar a autoridade congressual no processo orçamentário consistia simplesmente em reduzir as demandas do Executivo. Assim, a rivalidade institucional dos dois ramos, mesmo sem falar na pressão do eleitorado, tendia a fazer o Congresso menos favorável aos pleitos militares. Como resultado, os chefes militares estavam geralmente do lado do presidente e compareciam às comissões parlamentares em apoio ao programa dele. O envolvimento militar em política do lado do Congresso tende a ser ostensivo e dramático. Do lado do presidente, o envolvimento militar em política inclina-se a ser sutil e menos óbvio. Não há dúvida de que algumas administrações se utilizaram de oficiais populares para incitar o apoio congressual às suas propostas militares. Mas é extremamente difícil traçar a linha divisória entre o soldado que dá assessoria profissional ao Congresso, quanto ao que o país necessita para sua defesa, e o soldado que pressiona o Congresso em proveito da Administração. Os dois papéis são diferentes em teoria, embora se confundam na prática. Por outro lado, no período que se seguiu à Segunda Guerra Mundial, ocorreu um bom número de expressivas variações com base nesse modelo, com o Congresso assumindo um ponto de vista mais simpático, em relação aos pleitos militares, do que o presidente.

Estratégia militar. É mais difícil identificar a continuidade de posições executivas e legislativas sobre estratégia do que sobre efetivos militares. Na medida em que houvesse modelos estáveis, geralmente o Congresso se mostrava favorável a uma estratégia mais agressiva e de espírito ofensivo, ao passo que o presidente advogava cautela e prudência. Quando o problema era conjunto, ambos conseguiam encontrar na oficialidade elementos favoráveis às suas posições. Oficiais que não encontravam apoio para suas opiniões estratégicas, nos escalões mais altos do Executivo, não tinham dificuldade em localizar congressistas desejosos de defender suas posições estratégicas. Igualmente, congressistas que quisessem atacar a Administração com respeito à sua estratégia geralmente encontravam oficiais dispostos a emprestar um ar de respeitabilidade profissional às suas críticas.

O exemplo mais radical de mistura de política com estratégia ocorreu na Guerra Civil. A finalidade da Comissão Parlamentar sobre a Conduta da Guerra foi definida por um de seus membros como "manter um olhar vigilante e preocupado sobre todos os agentes do Executivo que estejam levando a guerra na direção do povo... Não estamos sob o comando dos militares deste país. Eles é que estão sob o nosso como um Congresso".[17] A Comissão era favorável a uma política "radical" que implicasse uma oposição rigorosa à escravidão e uma agressiva estratégia "rumo a Richmond". O presidente e o general McClellan eram por ir devagar em ambos os casos. Consequentemente, a Comissão tinha pouco escrúpulo em usar seu poder para minar McClellan e forçar seu afastamento do comando. Seus membros estavam certos de que a própria competência, em relação à estratégia militar, fazia-os, no mínimo, iguais aos generais. Na oposição a McClellan, contavam com o apoio de oficiais do Exército que partilhavam dos mesmos pontos de vista e que desafiavam abertamente a autoridade do "pequeno Mac". Generais como Hooker e Burnside, por outro lado, que eram simpáticos à posição da Comissão, viam-se inibidos pelas atividades conspiratórias de subordinados mais conservadores.

Organização militar. No que dizia respeito à organização militar, uma natural coincidência de opiniões levou os militares a apoiarem o Congresso contra o presidente. O Congresso tratava, normalmente, de enfatizar seu poder contra o Executivo por detalhada legislação sobre organização militar. Por sua vez, os militares em geral apoiavam tais procedimentos por julgarem fortalecer a posição deles contra o presidente e os ministros civis. Assim sendo, questões de organização militar apresentam exemplos muito mais óbvios de envolvimento militar em política do que aqueles relativos à estratégia.

Durante a Guerra Civil, o Congresso tratou de fixar os pormenores da organização militar, obrigando Lincoln a dividir o exército em corpos, de modo a reduzir o número de tropas sob o comando de McClellan. Depois da guerra, a Lei de Dotação Orçamentária do exército de 1867 levou o presidente a expedir todas as ordens e instruções relativas a operações militares por intermédio do general comandante do exército (Grant). A lei dispunha também que o general do exército não fosse movimentado nem designado para comando

em outro lugar a não ser em Washington, exceto a seu pedido ou com a aprovação do Senado. Esse empenho em transferir parte da autoridade do presidente, como comandante em chefe, a um subordinado militar era indubitavelmente inconstitucional, mas não é o único caso na história norte-americana em que isso foi tentado.

O Congresso, de um modo geral, tem dado apoio a oficiais do Ministério da Guerra que se opõem à centralização de autoridade no ministro da Guerra ou no Estado-Maior Geral. A posição independente da engenharia do exército com respeito às suas funções civis é apenas o exemplo mais extremado dessa tendência de combinar poder militar e legislativo contra poder executivo. Em 1901, quatro generais da alta administração do exército – o chefe do Serviço de Intendência, o chefe do Serviço de Saúde, o chefe do Serviço de Finanças e o chefe do Serviço de Engenharia – conseguiram que o Congresso lhes concedesse maiores poderes, a despeito da oposição do ministro da Guerra. Posteriormente, na controvérsia sobre os poderes relativos do chefe do Estado-Maior e do Ajudante-Geral, o ministro da Guerra apoiou com sucesso o primeiro, mas o segundo encontrou proteção nas mãos de uma comissão congressual. Na Lei de Organização do Exército de 1920, o Congresso solicitou ao ministro da Guerra que submetesse à apreciação os pareceres, favoráveis ou contrários, do Estado-Maior Geral, com qualquer proposta de legislação, a menos que fosse "incompatível com o interesse público". O efeito dessa prescrição foi convidar oficiais do Estado-Maior-Geral a "exporem as controvérsias com seu chefe perante uma comissão do Congresso". Em 1914 e 1915, oficiais de marinha, sob a liderança do almirante Fiske, agiram em sintonia com parlamentares que comungavam de suas ideias para garantir a criação do cargo de chefe de Operações Navais, a despeito da oposição do presidente e do ministro Daniels.[18]

Nomeações militares. Com respeito às designações de pessoal não existe na política um único padrão de envolvimento militar. O grau de envolvimento dos indivíduos e o lado que escolhem dependem dos respectivos pontos de vista sobre política e de suas filiações partidárias. Mas tanto o Congresso quanto o presidente costumam maximizar a própria influência ao garantir a nomeação de oficiais geralmente simpáticos às suas opiniões sobre temas militares ou ao

bloquear a designação daqueles que lhes são hostis. Na Guerra do México, por exemplo, os dois generais mais antigos do exército, generais de divisão Scott e Taylor, eram *whigs*.* O presidente Polk, um democrata, temia não poder confiar nesses oficiais e o que menos desejava era vê-los transformados em ídolos militares populares. Daí ter solicitado ao Congresso que criasse o posto de tenente-general cujo ocupante seria hierarquicamente superior a Scott e Taylor. Ele planejava nomear para esse posto o senador democrata Thomas Hart Benton. Mas o Congresso recusou-se a compactuar com a ideia e, em 1848, Taylor era eleito presidente. Durante a Guerra Civil, a Comissão sobre a Condução da Guerra tentou insistentemente promover seus generais prediletos e livrar-se daqueles que se opunham às suas orientações. Uma influência rotineira do Congresso, embora de extraordinária importância, ocorreu na designação de Dewey para o comando do Esquadrão Asiático antes de estourar a Guerra Hispano-Americana. Long, ministro da Marinha, opunha-se a Dewey que contava com o apoio do secretário adjunto Theodore Roosevelt. Roosevelt consultou Dewey perguntando-lhe se conhecia algum senador. Quando o então oficial de marinha admitiu conhecer o senador Proctor, de Vermont, esse parlamentar foi induzido a entrar em contato com o presidente McKinley e a nomeação saiu.[19]

Os diferentes interesses do Congresso e do presidente determinaram, portanto, o lado que os militares apoiaram. Em questões de efetivo militar, eles estavam normalmente com o presidente; em questões organizacionais ficavam com o Congresso. Sobre estratégia, mostravam-se divididos e nas questões de pessoal procuravam seguir seus melhores interesses. Sempre que vinham à baila questões significativas de política militar, os oficiais eram atraídos para a luta Legislativo-Executivo de um lado ou de outro. A separação dos poderes impossibilitava os oficiais norte-americanos de se sentirem à vontade com seu profissionalismo.

---

* *Whig* (abreviação de *Whiggamore*, um insurgente escocês do século XVII), cognome de um partido liberal dos Estados Unidos, formado em 1834, em oposição ao Partido Democrático, que advogava limitação de poderes do Executivo. (NT)

A Cláusula do Comandante em Chefe: A Hierarquia Político-Militar

Uma das importantes funções da cláusula do comandante em chefe consiste em justificar o exercício dos amplos poderes presidenciais em tempos de emergência nacional. Uma segunda função principal tem sido complicar a realização do controle civil no Executivo. Assim como a separação dos poderes é um convite permanente aos líderes militares a que ultrapassem o presidente e se dirijam diretamente ao Congresso, a cláusula do comandante em chefe também é um convite permanente para se passar por cima do ministro civil e tratar diretamente com o presidente.

A cláusula do comandante em chefe é o exemplo excepcional da mistura de funções políticas com funções militares que os constituintes fizeram. O pensamento que lhes permitiu visualizar senadores transformados em generais na guerra possibilitou-lhes também aceitar um presidente civil como comandante em chefe militar. Na maioria das sociedades, desde as primitivas tribos nômades até à sociedade do tempo deles, era costume que o chefe de Estado fosse também o chefe e comandante militar. Fora assim nas cidades-estado da Grécia, na república de Roma e nas monarquias nacionais europeias, como assim também seria na França napoleônica. Nos Estados Unidos, praticamente todas as Constituições estaduais faziam do governador o comandante em chefe da milícia. O comando militar era uma função tão inerente ao chefe do Executivo quanto a nomeação de funcionários administrativos ou a negociação de alianças. Era natural, portanto, que esse papel também fosse atribuído ao presidente, que passaria a ser um presidente-soldado republicano a exemplo do rei guerreiro dos países europeus.

O grau esperado pelos constituintes, que o presidente exercesse funções militares, representa o insucesso deles quando tentaram limitar a autoridade governamental para comandar, pessoalmente, tropas no campo de batalha. Tal restrição fazia parte do plano de Nova Jersey e contava com o apoio de Hamilton. A Convenção, entretanto, rejeitou explicitamente essas tentativas de limitar a autoridade presidencial para exercer o comando pessoalmente. Algumas críticas a esse poder

fizeram-se ouvir nas convenções estaduais; porém também aí foram baldados os esforços para reduzi-lo. A intenção e a expectativa dos legisladores, e também do povo, pediam que o presidente, se assim desejasse, assumisse o comando pessoal no campo de operações. Os primeiros presidentes não hesitaram em fazê-lo, Washington comandou pessoalmente a milícia convocada para sufocar a Rebelião do Uísque.* Em 1814, James Madison exerceu ação direta na organização da ineficaz defesa da cidade de Washington.** Durante a Guerra do México, o presidente Polk, embora não tivesse comandado o exército em campanha, formulou pessoalmente a estratégia militar da guerra e participou de inúmeras decisões de cunho exclusivamente militar. O último caso de um presidente exercer diretamente funções militares deu-se com a participação de Lincoln na direção dos exércitos da União, na primavera de 1862. O presidente em pessoa determinou o plano de operações e, por suas ordens de guerra, conduziu a manobra de unidades de tropas. Só quando Grant assumiu o comando na Virgínia foi que a participação presidencial em questões militares chegou ao fim. Nenhum presidente posterior atreveu-se à direção de operações militares, embora Theodore Roosevelt, na Primeira Guerra Mundial, tenha sustentado retroativamente que sua experiência prévia como comandante em chefe credenciava-o para exercer o comando de uma divisão na França.[20]

Até meados do século XIX, não existia distinção real alguma entre competência política e competência militar. Qualquer homem de bem era capaz de comandar e o exercício de funções militares do presidente não criava dificuldades. Havia uma clara e única hierarquia político-militar que partia do presidente, por meio de seus ministros da Guerra e da Marinha, até os comandantes fardados. Responsabilidades e aptidões políticas e militares interligavam-se ao longo de toda essa linha. Frequentemente, o presidente tinha prévia experiência militar, bem como, quase sempre, o ministro da Guerra.

---

* Rebelião do Uísque (1794) – insurreição de produtores de uísque, na Pensilvânia, contra o excessivo imposto sobre bebidas da Lei de Impostos de 1791. (NT)

** Guerra de 1812 contra a Inglaterra. (NT)

Por outro lado, a cúpula dos generais costumava envolver-se em política. Em consequência, a organização dos ministérios militares pouca diferença apresentava da estrutura de qualquer outro civil.

Essa hierarquia unificada começou a romper-se quando a função militar se tornou profissionalizada. O presidente já não era qualificado para exercer comando militar e ainda que o fosse por treinamento prévio não podia dedicar tempo a essa função sem abandonar as responsabilidades políticas. As funções políticas da presidência tornaram-se incompatíveis com as funções militares do comando em chefe. Tampouco os políticos civis designados ministros da Guerra ou da Marinha tinham competência para exercer comando militar. Na verdade, o aparecimento da profissão militar produziu oficiais cuja experiência era exclusivamente castrense, tipos bem diferentes dos ministros políticos tecnicamente qualificados para comandar. Contudo, o dispositivo constitucional segundo o qual o presidente exercia comando ainda vigorava para complicar as relações entre o presidente, o ministro e o chefe militar. Este, pela Constituição, era um militar; o ministro, um político; e o presidente, político e militar. Admite-se via de regra que o ministro, com a obrigação de representar os interesses de sua pasta, seja mais militar na aparência, senão por capacidade, do que o presidente com seus interesses e responsabilidades bem maiores. A Constituição, no entanto, inverteu esse relacionamento, obscurecendo a clareza da hierarquia. Erigia-se a cadeia de comando por meio do ministro, um político civil, até o presidente? Ou existiam dois canais de autoridade emanando da presidência: um canal político-administrativo até o ministro e um canal de comando militar ligado diretamente ao oficial-general de mais elevado posto? Tais questões têm confundido a organização militar norte-americana até os dias de hoje.

Os tipos equilibrados, coordenados e verticais de relações executivas entre civis e militares. É possível conceber três tipos diferentes de relações executivas entre o presidente, o ministro e o chefe militar.* O "modelo equilibrado" atribui ao presidente uma função

* É claro que existem outras possíveis estruturas de relações entre civis e militares no âmbito do Executivo, tal como uma que faz de um militar

puramente política: a decisão de questões políticas de alto nível e a supervisão geral do estamento militar. Depois dele vem o ministro, também uma figura meramente política, responsável por toda a organização militar. Abaixo do ministro, a hierarquia se divide em componentes militares e administrativos. O soldado profissional de posto mais elevado é o principal conselheiro militar do ministro que, normalmente, tem o comando das forças armadas. O chefe militar é subordinado ao ministro que, por sua vez, se subordina ao presidente, porém nenhum dos dois civis exerce comando militar. O comando militar se detém à altura do chefe militar. Também subordinados ao ministro estão os servidores administrativos (civis ou militares) que dirigem as atividades de suprimento não militar, logísticas e financeiras do ministério.

Esse modelo equilibrado de organização tende a maximizar o profissionalismo militar e o controle civil.[21] As responsabilidades civis e militares distinguem-se claramente e estas se subordinam àquelas. O presidente e o ministro tratam das questões políticas, o chefe militar trata dos assuntos militares, e os chefes de estado-maior e departamentos tratam da administração. O alcance da autoridade do chefe militar profissional limita-se à órbita militar por intermédio dos departamentos administrativos e o nível de sua autoridade, subordinado ao ministro, não o envolve em decisões políticas. Interesses administrativos e militares são ponderados pelo ministro sob a autoridade do presidente. As relações entre civis e militares na Inglaterra, desde a segunda metade do século XIX, têm se estabelecido em linhas comparáveis. Entre 1794 e 1870, o *War Office* administrava os negócios civis do exército, e o comandante em chefe, sob as ordens diretas do soberano, era responsável pelo comando e disciplina militares.

---

um ministro de Estado. Entretanto, essa análise será limitada aos três tipos ideais relevantes para a experiência norte-americana. Embora militares profissionais tenham sido ocasionalmente designados ministros da Guerra, isso não é comum e contrariou a prática aceita. O único plano que levou a sério colocar militares como ministros de Estado foi a malograda proposta de 1815 destinada a substituir o ministro da Marinha por uma junta de três oficiais daquela força singular.

Em 1870, entretanto, o gabinete insistiu em que o chefe militar ficasse subordinado ao ministro de Estado para a Guerra. Concebeu-se então um esquema completamente equilibrado com a abolição do cargo de comandante em chefe, em 1895, e a subsequente criação do cargo de chefe do Estado-Maior Geral Imperial. Idêntico sistema também existia no almirantado. Essa organização só foi possível porque o soberano consentiu, embora relutantemente, em ter seu papel como primeiro general e almirante transformado, na expressão de Bagehot, em uma parte "dignificada" da Constituição. A "eficiente" hierarquia de controle passava do Parlamento ao Gabinete, deste ao primeiro-ministro, e deste ao ministro de Estado para a Guerra e só então ao chefe militar e aos departamentos administrativos do *War Office*. Nos Estados Unidos, no entanto, nenhum presidente permitiu até agora que suas funções constitucionais de comandante em chefe sofressem atrofia. Elas continuam eficientes, mas não dignificadas. Por conseguinte, o modelo equilibrado de organização tem sido difícil de se alcançar e mais difícil ainda de se manter. As relações norte-americanas entre civis e militares gravitam quase inevitavelmente na direção de outros arranjos que tendem a enfraquecer o profissionalismo e o controle civil.

O "esquema coordenado" envolve a separação de funções militares e administrativas imediatamente abaixo do presidente. O ministro limita-se a deveres administrativos não militares, enquanto o chefe militar desempenha suas funções militares diretamente sob as ordens do presidente. A cadeia de administração vai do presidente ao ministro e deste aos chefes de departamentos; a cadeia de comando vai do presidente ao chefe militar e deste às forças militares. Isso fica de acordo com a teoria constitucional e mantém os civis, exceto o presidente, fora da hierarquia militar, mas tende a minar o controle civil. O alcance da autoridade do chefe militar limita-se a assuntos militares, porém o nível de sua autoridade com acesso direto ao presidente envolve-o em questões políticas. Normalmente, o presidente vê-se demasiado ocupado com outros afazeres para dedicar suficiente atenção à inter-relação de diretrizes políticas e militares, o que leva o chefe militar, consequentemente, a tomar decisões políticas. O acesso direto ao presidente também incentiva este último a dar palpites em

assuntos militares e a interferir no planejamento e no comando militares, área em que não tem qualquer competência especial.

O "modelo vertical" resolve o problema da cláusula do comandante em chefe de maneira diferente, porém igualmente incompatível com o controle civil. Nesse esquema, o ministro e o chefe militar têm responsabilidades idênticas. Os chefes dos departamentos administrativos subordinam-se ao chefe militar profissional e este ao ministro que, por sua vez, é responsável perante o presidente. Como o presidente ainda é comandante em chefe e alguma conexão deve existir entre ele e o restante da hierarquia militar, dá-se ao ministro um lugar na cadeia militar de comando atribuindo-se-lhe a designação de vice-comandante em chefe ou coisa que o valha. O chefe militar, todavia, exerce controle sobre todas as atividades da pasta dirigida pelo ministro, e as funções de comando e planejamento especificamente militares são delegadas, segundo a hierarquia, a um subordinado de nível idêntico do chefe militar, como os chefes de departamentos administrativos. Isso impede o chefe militar de ter acesso direto ao presidente, porque suas responsabilidades são idênticas às do ministro. Assim sendo, ele não pode alegar nenhuma relação com o presidente, tendo de subordinar-se ao ministro. Por outro lado, ele supervisiona todas as atividades do ministério, logo abaixo do detentor da pasta e assim pode reduzir o ministro a uma figura decorativa. Ao combinar em sua pessoa as responsabilidades políticas e administrativas, bem como as funções de comando militar, o chefe militar ultrapassa sua competência. Sacrifica o nível mais elevado por um alcance mais amplo, igualmente prejudicial ao *status* profissional.

Além do mais, a extensão do mito constitucional, segundo o qual se admite que não apenas o presidente mas também o ministro possam exercer comando militar, viola os fatos da realidade.

O sistema constitucional norte-americano não facilita a existência estável de um modelo equilibrado de relações entre civis e militares no âmbito do Executivo. O poder do presidente como comandante em chefe tende inevitavelmente a levar a estrutura do Executivo na direção do modelo coordenado ou do modelo vertical. Os interesses do chefe militar levam-no a buscar acesso ao presidente e à supervisão geral dos aspectos não apenas militares mas também administrativos de seu ministério. O ministro, por seu turno, tenta

igualmente manter acesso exclusivo ao presidente e ter sob suas ordens grande número de subordinados. Mas nem o ministro nem o chefe militar jamais alcançam por completo seus dois objetivos. O nível e o escopo da autoridade militar tendem a relacionar-se inversamente. É inevitável que o ministro tenha predisposição a ver-se diminuído em seu ministério por um chefe militar que supervisiona os aspectos não somente militares mas também administrativos, ou a entregar o aspecto militar ao profissional das armas, que mantém relações de comando diretas com o presidente.

Controle Civil e Governo Constitucional

O controle civil objetivo existe nos Estados Unidos, mas é o produto do isolamento geográfico e da balança de poder internacional, que permitiram a virtual eliminação de forças armadas permanentes e a exclusão dos militares do poder político. Nesse sentido, o controle civil tem sido tão eficiente que os norte-americanos o consideram um princípio fundamental de seu sistema de governo. Mas eles continuam iludindo-se. Atribuem à Constituição a força de uma geografia. O controle civil objetivo é extraconstitucional, uma parte de nossa tradição política, mas não de nossa tradição constitucional. Em certo sentido, o controle civil é como o sistema partidário. Os "constituintes" não previram a ascensão da democracia popular; consequentemente, não cuidaram de partidos políticos. Não previram a ascensão da profissão militar; por isso não cuidaram do controle civil. Tampouco nenhum deles está contemplado na Constituição, apesar de ambos terem chegado à existência por forças não constitucionais. A Constituição contribuiu com seu quinhão para obstruir o crescimento de um sistema partidário forte tal como existe na Grã-Bretanha. Também ajudou em parte para impedir o controle civil eficaz como existia na Grã-Bretanha. As restrições de uma Constituição escrita revelaram-se eficazes contra alguns dos mais poderosos imperativos funcionais.

Surge então uma pergunta: até que ponto é possível, na falta de emenda à Constituição, estabelecer controle civil na estrutura existente? As dificuldades são constantes, mas nem todas de igual poder. O grau em que a cláusula do comandante em chefe opera para

prejudicar o controle civil depende em grande parte dos indivíduos que ocupam esse cargo. Ela nada acrescenta ao profissionalismo militar nem ao controle civil; ao contrário, mutila-os bastante. O primeiro-ministro britânico, que não é comandante em chefe nem exerce funções militares, tem maior controle efetivo sobre suas forças armadas do que o presidente dos Estados Unidos. A principal utilidade positiva da cláusula consiste em expandir o poder presidencial contra o Congresso em áreas não militares. Se a cláusula chegar a ser considerada fundamentalmente nesse sentido não militar e se os presidentes puderem exercer autodomínio constitucional de modo a considerarem o comando militar das forças armadas como algo honorífico como o do rei da Inglaterra, esse obstáculo ao controle civil seria removido, a fim de tornar exequível um modelo equilibrado de organização executiva.

As cláusulas da milícia só diretamente afetam o desenvolvimento do profissionalismo militar em um único segmento das forças armadas. E é obviamente concebível que o Congresso possa abolir o duplo controle sobre as milícias. Mas em face da resistência política da guarda nacional, isso dificilmente parece possível. De mais a mais, em virtude do quadro existente, é provável que tal coisa jamais seja desejável. O procedimento mais adequado é tirar o maior proveito possível da situação do federalismo militar. A existência da guarda impedirá necessariamente o desenvolvimento de uma forte e bem preparada organização nacional de reserva. A Constituição faz da guarda uma força política poderosa, e não é inconcebível que essa força política possa transformar a guarda em uma organização militar efetiva. Ao término de 1954, o exército e a guarda nacional aérea tinham quase 400.000 homens remunerados – o dobro do número das reservas do exército e da força aérea. No início de 1956, as forças terrestres da guarda consistiam de 21 divisões de infantaria, 6 divisões blindadas, 9 grupamentos táticos de valor regimento, 9 regimentos blindados de cavalaria, 123 grupos de artilharia antiaérea, 74 batalhões de artilharia de campanha, e outras unidades mistas. A guarda nacional aérea foi organizada em 27 alas de combate. O preparo da guarda atingira então o nível mais alto de sua história. Muitas das unidades antiaéreas e não poucos esquadrões interceptadores participavam da defesa aérea do país em um regime de alerta semiativo. Por sua natureza,

a guarda nacional jamais ficará completamente sob o controle civil objetivo. Mas ainda pode ser possível criar uma força respeitável de reserva dentro do quadro constitucional e político existente.

O real obstáculo constitucional ao controle civil objetivo é a separação dos poderes. É essa a essência do sistema de governo dos Estados Unidos e seu impacto é sentido da base ao topo das forças armadas. Na falta de reforma da estrutura constitucional, a separação dos poderes não pode ser modificada. Na verdade, é altamente questionável saber se tal reforma, ainda que fosse possível, valeria a pena. Existem outros valores além de controle civil e profissionalismo militar, e esses foram os valores que os constituintes tiveram em mente quando escreveram a Constituição. Países estrangeiros podem ter sistemas mais eficazes de controle civil, mas país algum tem um sistema tão eficaz de restrições sobre o poder político arbitrário ou um equilíbrio tão singular de unidade executiva e diversidade legislativa. É inevitável que tanto os militares, na tentativa de defender os padrões profissionais, quanto os ministros civis, na tentativa de exercer controle civil, olhem com inveja para o sistema de gabinete. Tal sistema, todavia, não é para os Estados Unidos. Dentro da moldura da separação dos poderes, ajustamentos institucionais podem ser feitos de modo a reduzir seus efeitos deletérios sobre o controle civil. Mas jamais será possível eliminar por completo esses efeitos. Menor medida de controle civil e padrões mais baixos do profissionalismo militar constituem os preços continuados que o povo norte-americano deve pagar pelos demais benefícios de seu sistema constitucional.

8

As raízes da tradição militar norte-americana antes da Guerra Civil

As Três Vertentes do Militarismo Norte-Americano

Tecnicismo, popularização e profissionalismo são as três vertentes da tradição militar norte-americana. Todas se originaram antes da Guerra Civil. O elemento técnico enfatizou os ofícios mecânicos e as ciências especializadas que contribuíram para a profissão do soldado; o bom militar era um especialista com habilidade técnica, tal como um engenheiro civil, um projetista naval, um cartógrafo ou um perito em hidrografia. As raízes do tecnicismo militar alastraram-se na cultura norte-americana na primeira metade do século XIX, mas se encontravam fundamentalmente nas contribuições *jeffersonianas* ao militarismo dos Estados Unidos. Essa influência técnica foi mais pronunciada na educação militar e na organização do pessoal, particularmente na marinha.

A vertente popular da tradição militar dos Estados Unidos realçava a capacidade geral de todos os norte-americanos de se destacarem na arte militar, independentemente de conhecimentos ou de

formação. O militar era o cidadão-soldado inspirado pelos ideais de democracia e liberdade. O elemento popular derivava-se em especial da democracia *jacksoniana*. Suas manifestações institucionais eram mais evidentes nos sistemas de ingresso e de promoção no corpo de oficiais e na organização do exército, que se cristalizaram durante o período *jacksoniano*.

Finalmente, a ideia de uma ciência de guerra e de uma profissão militar especializada nessa ciência – a contribuição sulista à tradição militar – também existia no meado do século. Ao contrário das vertentes técnica e popular, entretanto, que eram frutos das correntes dominantes do liberalismo norte-americano, o profissionalismo militar identificava-se com uma minoria conservadora setorial que no decurso do século se tornou cada vez mais isolada do grande leito do desenvolvimento do país. O apoio sulista, que permitiu ao profissionalismo militar expressar-se como uma ideia, também o condenou à derrota na prática. À diferença do tecnicismo e da popularização, faltaram-lhe manifestações institucionais. Antes da Guerra Civil, não existiam nos Estados Unidos instituições militares profissionais de relevo.

O Insucesso do Federalismo: O Profissionalismo Imaturo de Hamilton

O fracasso do profissionalismo militar em fazer progresso institucional nos Estados Unidos estava também intimamente ligado ao insucesso do federalismo. Os federalistas eram conservadores clássicos; seus valores básicos lembravam muito de perto os da ética militar. Responsáveis pela preservação da segurança dos Estados Unidos durante os primeiros e difíceis anos, eles tinham o interesse do conservador nos assuntos militares. "A paixão de Hamilton era o exército", escreveu John Adams, e o segundo presidente declarou, ele próprio, que a defesa nacional "sempre esteve perto do meu coração".[1] Eles preconizavam a necessidade de força militar e o primado da defesa nacional entre as funções de governo. Os federalistas não condenavam nem evitavam a política de poder; participavam do jogo com algum prazer e considerável *finesse*. A recomendação do

discurso do adeus, de Washington, de que a nação deve ser bastante forte e bastante sensível de modo a poder "escolher a paz ou a guerra conforme aconselhe nosso interesse guiado pela justiça", até refletia o conceito militar profissional de guerra como o instrumento racional da política de Estado.

Se o conservadorismo federalista tivesse mantido sua vitalidade como uma corrente intelectual e uma força política no decorrer do século XIX, teria sido uma fonte fértil de profissionalismo militar. Em vez disso, os federalistas desapareceram diante da ciência da guerra, e a profissão militar tornou-se funcionalmente exequível na América. Em decorrência, enquanto preconizavam a necessidade de uma força militar, não se mostravam muito claros quanto à necessidade de direção profissional dessa força. Seus dois líderes, Washington e Hamilton, eram de fato a antítese do tipo profissional, transitando com naturalidade do cargo militar para o político e vice-versa. De igual modo, tinham pouca compreensão do que era controle civil objetivo. Washington obedeceu ao Congresso Continental não como soldado, mas como cidadão. Entre os federalistas, só Hamilton previu os elementos importantes do profissionalismo militar. Viu que a instrução prolongada e especializada de um pequeno grupo de líderes militares, nos fundamentos essenciais da arte da guerra, era o resultado imprescindível da divisão do trabalho. E lutou pela criação de uma esmerada universidade militar para treinar oficiais nos princípios da guerra, nos exercícios que ela requer, e nas Ciências sobre as quais eles se baseiam.[2] Os pontos de vista de Hamilton representavam a aplicação mais avançada da filosofia federalista aos assuntos militares, mas não eram, entretanto, sequer aceitáveis à maioria dos federalistas. E mais significativo ainda, a filosofia conservadora federalista não era aceitável à maioria dos norte-americanos. Seu eclipse político em 1800 fez do tecnicismo *jeffersoniano*, e não do incipiente profissionalismo de Hamilton, o ponto de partida da tradição militar dos Estados Unidos.

Tecnicismo

Fontes *jeffersonianas*: o princípio da especialização. O oficial norte-americano dos anos pré-Guerra Civil era, frequentemente,

muito bem treinado e cientificamente bem educado, mas seu treinamento não era em uma habilidade militar compartilhada com todos os seus colegas e que os distinguisse do restante da sociedade. Ao contrário, o oficial especializava-se em uma das várias áreas técnicas, competência que o destacava de outros oficiais treinados, ao mesmo tempo, em muitas outras, e lhe facilitava criar vínculos estreitos com profissionais civis habilitados na mesma especialidade, fora das classes armadas. Em outras palavras, a oficialidade dividia-se em subgrupos, alguns mais importantes que os outros, porém cada qual com probabilidade de se ligar mais intimamente com um segmento da sociedade civil do que com outros segmentos orgânicos. O oficial do exército era quase sempre de mentalidade mais técnica do que militar, enquanto o oficial de marinha tinha mais espírito de navegante do que propriamente naval. Ainda não existia nos Estados Unidos ciência militar individualizada que, desenvolvendo-se fora das diversas especialidades técnicas, pudesse modificá-las, subordiná-las e integrá-las em uma disciplina separada e dirigida exclusivamente ao objetivo militar da guerra. O tecnicismo continuou sendo uma grande força no militarismo norte-americano, mesmo depois de haver sido substituído na Europa pelo profissionalismo. Derivava sua força dos muitos aspectos pragmáticos, empíricos, materialísticos e práticos da cultura do país, igualmente hostil às generalizações da teoria e às definições teleológicas de objetivo. Até onde tinha suas raízes em uma corrente político-intelectual característica, o tecnicismo militar era fundamentalmente o produto da influência *jeffersoniana* sobre as instituições militares norte-americanas.

Como outros liberais, Jefferson não via grande utilidade e preocupava-se pouco com forças regulares. Além disso, não tinha ideia alguma do caráter emergente da oficialidade militar profissional. Desconhecendo a utilidade do controle civil objetivo, condenava a distinção "entre civis e militares que para a felicidade de ambos teria de ser esquecida". Entretanto, ao contrário da maioria dos liberais que o sucederam, ele tinha um plano definido de defesa nacional. Jefferson não vivia obcecado pelas constantes ameaças aos Estados Unidos nem pela persistente possibilidade de guerra. Sua política militar tinha raízes no mesmo estado inseguro das relações internacionais,

como era a de Hamilton. Mas, em substância, era completamente diferente, representando um esforço para desenvolver uma alternativa liberal ao programa *hamiltoniano* que incorporaria o extremo de transmutação baseada na "soberania militar do povo". Longe de desejar desarmar os Estados Unidos, Jefferson queria era transformar o país em um acampamento armado. "Só uma nação armada pode dispensar um exército permanente; manter a nossa armada e disciplinada é, portanto, de importância permanente..."[3] As milícias deverão ser de escopo universal – "cada cidadão é um soldado" é o lema *jeffersoniano* – e bem organizadas, classificadas, disciplinadas e equipadas. Em última análise, a política militar de Jefferson não foi mais bem-sucedida que a de Hamilton. Universalizar a obrigação militar equivalia a aboli-la. Em vez de substituir uma força liberal por uma força regular, o Congresso preferiu limitar a força regular a um tamanho sem consequências. A extirpação triunfou sobre a transmutação. Em vez de manter uma milícia em tempo de paz, para lidar com emergências, e criar um Exército regular em tempo de guerra, como recomendado por Jefferson, os Estados Unidos mantiveram um exército regular em tempo de paz, para lidar com emergências, e recrutou a milícia depois do deflagrar da guerra. O programa *hamiltoniano* revelara-se impraticável em uma sociedade liberal, porque era contrário aos princípios do liberalismo; o programa *jeffersoniano* mostrava-se impraticável porque era contrário aos princípios da sociedade.

A proposta *jeffersoniana* de ciência e liderança militares espelhava sua teoria de força militar. Tal como reconheciam a necessidade de alguma forma de força militar, os *jeffersonianos* também reconheciam a necessidade de alguma forma de conhecimento e formação militares. Mas assim como identificavam a força militar com população civil, também não faziam distinção alguma entre habilidades civis e militares. Quantitativamente, a força militar em nada se distinguia da sociedade; qualitativamente, a ciência militar em nada se distinguia da ciência. "Temos de formar e classificar a totalidade de nossos cidadãos", declarou Jefferson. "E fazer da instrução militar parte regular da educação colegial". A difusão da instrução militar pela sociedade só foi possível porque as habilidades exigidas para a vocação militar eram iguais às exigidas por uma grande variedade de vocações civis.

Até 1830, os temas técnicos destacavam-se mais do que os militares na esparsa literatura produzida por oficiais do exército e da marinha dos Estados Unidos. O respeito *jeffersoniano* dirigia-se ao homem de ciência do iluminismo; o bom militar era um *expert* em alguma habilidade científica especial.

A tendência para o tecnicismo no corpo de oficiais do exército foi fortalecida pela influência francesa no militarismo norte-americano. Também isso foi favorecido pelas simpatias de Jefferson com as instituições e cultura francesas. Os norte-americanos imitavam os franceses na ênfase dada às fortificações, à artilharia e à engenharia. Sylvanus Thayer, o gênio que exerceu grande influência em West Point durante seus primeiros anos de existência, estudou meticulosamente a educação francesa e estava convencido de que a França era o "repositório da ciência militar". Empenhou-se conscientemente em modelar sua escola segundo linhas francesas, seguindo o grande modelo da École Polytechnique e utilizando instrutores e livros de texto franceses. Eminentes ex-alunos dessa Academia na primeira metade do século XIX, como Halleck e Mahan, foram mandados para a França, e não para a Prússia, a fim de continuarem sua formação. Jomini era considerado como a palavra final em muitos aspectos de operações militares, e a tática norte-americana em infantaria, cavalaria e artilharia imitava a do exército francês. Em suma, a influência francesa sobre a Academia e o exército norte-americanos contribuiu de um modo geral para alcançar um alto nível de realizações técnicas e científicas, embora tenha diminuído a ênfase do exército em objetivos militares.[4]

Formação: a Escola de Engenharia de West Point. Até o final da Guerra Civil, a formação militar norte-americana era de finalidade e conteúdo quase inteiramente técnico. Havia pouca ou nenhuma instrução em ciência e estratégia militares de alto nível, não existindo qualquer instituição educacional norte-americana que se comparasse às escolas preparatórias da Prússia ou à *Kriegsakademie* de Berlim. A manifestação mais conspícua e duradoura do impacto *jeffersoniano* sobre o militarismo norte-americano deu-se na Academia Militar de West Point. As recomendações de Hamilton em 1799 propuseram a criação de cinco escolas: uma Escola Fundamental na qual os alunos recebiam instrução por dois anos em "todas as ciências necessárias

a um perfeito conhecimento dos diferentes ramos da arte militar", e quatro escolas avançadas de engenharia e artilharia, de cavalaria, de infantaria e uma naval, para uma das quais seguiriam os alunos para estudo especializado depois de completarem os cursos fundamentais. Isso teria sido uma verdadeira academia profissional ensinando a essência da ciência militar, bem como os elementos de seus ramos mais especializados.[5] Ao contrário, a instituição que Jefferson fundou em West Point em 1812 era apenas um quinto da universidade militar recomendada por Hamilton. Daí instituída em circunstância quase acidental com a criação da arma de engenharia do exército. Seu principal objetivo era produzir engenheiros para emprego civil e militar. Era o equivalente à École Polytechnique, não à Saint Cyr: um instituto técnico destinado a servir a toda a ação como uma escola científica prática, e não uma academia profissional para satisfazer a vocação militar. Como seu primeiro diretor, Jefferson designou Jonathan Williams, que não tinha experiência militar de espécie alguma até sua nomeação, mas que trabalhara na construção de fortificações e ganhara fama como cientista prático. O interesse de Jefferson, como sempre, estava mais nas atividades científicas do que nas militares da academia.

As origens *jeffersonianas* de West Point exerceram um tremendo impacto sobre a formação militar norte-americana, dando início a uma ênfase tecnológica cujos resquícios persistiram por muito tempo. As principais contribuições da academia nos anos pré-Guerra Civil foram, como pretendido por Jefferson, nos campos da engenharia e da ciência. Depois do término da Guerra Civil, a escola permaneceu como parte da arma de engenharia do exército, e seu diretor precisava ser oriundo dessa arma. A engenharia dominava o currículo. Em 1812, foi criado um Departamento de Engenharia, mas só em 1858 foi que o Congresso criou um Departamento de Tática. Disciplinas militares eram ensinadas como matérias complementares à engenharia militar, e este curso se condicionava ao de engenharia civil. Como comentou um observador, à época da Guerra Civil não havia "instrução alguma em estratégia ou tática geral, em história militar ou naquilo que se chama a Arte da Guerra".[6] Os graduados da academia eram alvo da demanda de empregadores privados ou então eram aproveitados pelo governo em levantamentos topográficos, construção de

ferrovias e outros melhoramentos internos. Ao longo dos anos que antecederam a Guerra Civil, seus alunos distinguiam-se muito mais nas ocupações civis do que na carreira das armas. A verdade é que West Point produziu mais presidentes de estradas de ferro do que generais. E eram muitos os alunos que ingressavam na academia com a finalidade explícita de se tornarem engenheiros ou cientistas, e não oficiais do exército. Perante o país, a academia justificava-se com relação às contribuições que dava à ciência, à pesquisa e ao desenvolvimento do país. Antes de 1835, West Point exercia uma influência formadora sobre o desenvolvimento da educação técnica nos Estados Unidos. A maioria das dezenove escolas de engenharia fundadas antes de 1870, inclusive as de Harvard e Yale, tinham laços pedagógicos diretos com a Academia Militar. Assim, antes da Guerra Civil, a Academia de West Point mostrava-se deficiente nos dois componentes de uma educação militar profissional de caráter preliminar. Não dava a seus alunos uma ampla instrução básica nas artes liberais, nem lhes propiciava os elementos essenciais da ciência militar.

Antes da década de 1860, o tecnicismo sob muitos aspectos estava ainda mais impregnado na formação dos quadros da marinha do que na do exército. Suas causas, no entanto, não eram tão imediatamente atribuíveis às fontes *jeffersonianas*. Em épocas mais remotas dava-se ênfase à marinhagem, e os oficiais de marinha eram frequentemente recrutados da marinha mercante. Posteriormente, e coincidente com a introdução do vapor, ocorreu uma mudança de interesse na engenharia marítima. Até 1845, a formação de oficiais era prática e aleatória. Exigia-se apenas dos aspirantes exames de navegação e marinhagem, em consonância com a forte tradição predominante na marinha, segundo a qual o único lugar para a formação de um oficial era o convés do navio. Finalmente, reconheceu-se unanimemente a conveniência de se garantir apoio legislativo para a criação de uma escola naval comparável a West Point. A natureza dessa escola, todavia, ainda era concebida em termos técnicos. Em 1814, por exemplo, o ministro Jones advogava a instrução em termos puramente técnicos, os únicos "necessários à completa formação do oficial de marinha". Em 1841, o ministro Upshur sustentava que o aparecimento de navios a vapor exigia uma alta ordem de conhecimentos científicos dos oficiais.[7] Quando a Academia Naval foi finalmente fundada em

1845, seu currículo lembrava muito de perto o de West Point, exceto quanto à substituição de engenharia civil por tecnologia marítima. Décadas depois, a oposição à instrução teórica ainda permanecia forte na marinha.

Organização de estado-maior: tecnicismo naval *jeffersoniano*, 1815-1885. A predominância do tecnicismo também se refletiu no papel-chave atribuído aos serviços administrativos de estado-maior na organização do exército e da marinha. Durante esse período, nem o Ministério da Guerra nem o da Marinha possuíam um verdadeiro Estado-Maior Geral dedicado à aplicação de conhecimentos profissionais às operações militares e à guerra. O Estado-Maior Geral do Exército, criado em 1813, consistia do ajudante general, do general intendente, do general encarregado do material bélico, do pagador, do engenheiro topógrafo assistente e seus auxiliares. Sua influência na estrutura do exército era de certo modo contrabalançada pela posição do comandante geral, que representava teoricamente os interesses militares do exército, mas que de fato se tornava profundamente envolvido em controvérsia política. As armas técnicas desfrutavam de um *status* privilegiado. A engenharia era definida pelos artigos de guerra como "a arma de mais alto nível da ciência militar". Ao longo dos anos que levaram à Guerra Civil, grande parte dos esforços do exército e da marinha concentraram-se em objetivos essencialmente civis de trabalhos de pesquisa científica, exploração e desenvolvimento interno do país.

O caso mais notável da influência do tecnicismo *jeffersoniano* na organização militar deu-se no Ministério da Marinha, cuja estrutura recebeu um caráter definitivo durante a administração de Madison, imediatamente depois da Guerra de 1812. No modelo de organização que então se implantou e que prevaleceu até o século XX, a destreza militar identificava-se explicitamente com a técnica. Além disso, negava-se do mesmo modo, explicitamente, a necessidade de conhecimentos profissionais para a ampla conduta de operações navais em guerra. Portanto, a organização naval não se preocupava de forma alguma em representar os interesses militares profissionais da marinha e, consequentemente, não traduzia qualquer dos três tipos ideais de relações executivas entre civis e militares. Era, ao contrário, uma forma estritamente pré-profissional de organização.

De 1798 a 1815, o Ministério da Marinha compreendia apenas o ministro e uns poucos funcionários, que se desincumbiam de todas as atividades, civis e militares, inerentes à pasta. Depois da Guerra de 1812, a demanda por um aumento do efetivo do Estado-Maior mais se fez sentir, e o Congresso criou um Conselho de Chefes de Departamento da Marinha constituído de três capitães de mar e guerra. O Conselho, diretamente subordinado ao ministro, era nomeado por um período de tempo correspondente ao de sua gestão. Atribuições civis – aquisição e construção – e militares – o emprego de navios – eram encargos igualmente tanto do Conselho quanto do ministro. O Congresso tinha por intenção, evidentemente, estabelecer um sistema de organização vertical. Mas não era essa a opinião do ministro da Marinha, Benjamin Crowninshield. Em um de seus primeiros atos, o Conselho exigiu que o ministro o informasse quanto ao destino de um esquadrão. Crowninshield recusou-se a atender, alegando que o Conselho só deveria tratar de matéria civil-industrial. O presidente manteve essa interpretação da lei e, daí até 1842, os três oficiais de marinha que constituíam aquele órgão passaram a cuidar das atividades civis da pasta, enquanto o ministro civil conduzia as atividades militares.

Esse sistema parece absurdamente paradoxal. De fato, existia lógica por trás dele. As atividades civis da marinha eram muito mais especializadas e técnicas do que as militares. O projeto, a construção e o equipamento de belonaves, bem como a operação de estaleiros navais, eram tarefas para especialistas. Comparados a estas, a disciplina, o recrutamento de pessoal e o emprego de vasos de guerra eram serviços relativamente simples. Um homem de negócios poderia muito bem dirigir estes últimos, mas lhe seria impossível administrar aqueles. A ideia de que o ministro era competente para tratar de negócios militares da marinha foi enfatizada pelo costume, que prevaleceu até 1820, de se indicar para esse posto homens com experiência marítima. A base lógica por trás da organização naval foi explicitamente formulada pelo ocupante da pasta, Paulding, em 1839. As atribuições do Ministério, dizia ele, dividem-se em duas classes. A primeira "compreende aquelas ligadas aos interesses gerais e mais abrangentes do Estado" – o porte e a distribuição das forças navais, e o comando, o emprego e a disciplina do pessoal da marinha. A segunda inclui "tudo que diz respeito à construção, ao equipamento e à manutenção da

força naval". A primeira classe de atribuições, de acordo com o ministro, "não requer experiência nem especiais conhecimentos técnicos ou profissionais..." Consequentemente, podem ser diretamente exercidos pelo ministro. O desempenho das outras, contudo, "requer longa experiência profissional que só se obtém por completo, segundo se acredita, sob a supervisão de competentes oficiais de marinha".[9] A substituição do Conselho Naval pelo sistema departamental, em 1842, não alterou esse modelo *jeffersoniano*. As atribuições, que antes haviam sido coletivamente desempenhadas pelo Conselho de Chefes de Departamento de Marinha, foram simplesmente devolvidas aos chefes dos cinco Departamentos para Estaleiros e Docas; Construção, Equipamento e Reparos; Aprovisionamento e Fardamento; Material Bélico e Hidrografia; e Medicina e Cirurgia. Nenhuma medida foi tomada que tratasse do aspecto profissional-militar na estrutura da marinha, função que o ministro ainda tentou exercer.

À proporção que as atividades militares da marinha se tornavam cada vez mais complicadas, inevitavelmente os ministros se tornavam menos competentes para administrá-las. Isso se revelou lamentavelmente óbvio na guerra. Na Guerra Civil foi preciso que se designasse secretário-assistente um ex-comandante naval para atuar como chefe militar profissional da marinha a fim de conduzir estratégia e operações. Esse oficial também se ligava diretamente com Lincoln e, durante os anos de guerra, a organização naval aproximou-se ligeiramente do modelo coordenado. Mas em 1869, o posto de secretário-assistente foi extinto, e a marinha regrediu à sua organização pré-profissional anterior à guerra. Por diversas vezes, nos trinta anos seguintes, sempre que havia ameaça de guerra, a marinha via-se obrigada a constituir apressadamente um conselho profissional *ad hoc* para planejamento militar. Durante a Guerra Hispano-Americana, foi criado um Conselho de Estratégia Naval para conduzir operações militares. Em tempo de paz, contudo, essas operações permaneciam sob a imediata responsabilidade do ministro civil, ficando o alto comando da marinha entregue às chefias dos departamentos técnicos. Assim como a ênfase técnica de West Point dificultou o aparecimento do profissionalismo militar no Exército, os arraigados interesses técnicos da organização naval representaram um sério obstáculo aos reformadores profissionais da marinha no final do século XIX.

POPULARIZAÇÃO

Fontes *jacksonianas*: o princípio da amalgamação. Embora, por um lado, a ausência de uma nítida ciência militar atraísse o oficial para a especialização técnica, por outro, levava à conclusão de que competência alguma de qualquer espécie era necessária para o oficialato. A falta de padrões profissionais de julgamento convidava ao uso de critérios populares. O serviço público, tanto o civil como o militar, era inevitavelmente utilizado para satisfazer a fins encobertos, honrosos ou não, dos líderes políticos do governo. A especialização técnica do corpo de oficiais ensejou o estabelecimento de laços individuais entre os vários segmentos da oficialidade e suas contrapartes na vida civil; a intrusão de política popular entre os oficiais criou uma acentuada correlação positiva com o estilo de vida norte-americana. Essa correlação refletia o que era popular, amadorístico, democrático e idealista na cultura do país. Era fundamentalmente um produto da democracia *jacksoniana*.

A democracia *jacksoniana* deu início ao período de indiferença liberal com os negócios militares. Depois de 1815, não havia, a não ser os índios, ameaças importantes à segurança dos Estados Unidos. Portanto, já não se fazia necessário um plano para a defesa militar. O desaparecimento de ameaças advindas do exterior, aliado aos imperativos emergentes de profissionalismo militar, motivou a mudança de uma ênfase positiva na milícia de cidadãos e na habilidade técnica para a oposição negativa a todas as instituições militares. Os *jacksonianos* repetiam os clichês da política *jeffersoniana*, mas não faziam esforço algum para realizá-los na prática. Advertindo contra os perigos de um Exército permanente e saudando a milícia como o baluarte da liberdade, eles nem acabaram com o exército regular nem fizeram das milícias uma força militar efetiva. Durante os trinta anos que antecederam a Guerra Civil, as companhias milicianas degeneraram em organizações quase que exclusivamente sociais e carentes de disciplina e qualidades militares.[10] Jefferson queria educar todos os cidadãos para que fossem soldados; os *jacksonianos* admitiam que todos os cidadãos poderiam ser soldados, mas sem treinamento. Do bom oficial *jeffersoniano* exigia-se competência técnica; de sua contrapar-

te *jacksoniana* só se pedia entusiasmo militante. Em contraste com o tecnicismo *jeffersoniano*, a proposta *jacksoniana* para o oficialato militar era visivelmente anti-intelectual.

O aspecto característico da atitude *jacksoniana* sobre assuntos militares era a oposição ao corpo de oficiais como uma instituição aristocrática. Essa hostilidade tinha raízes não apenas na segurança da nação como também no espírito dos tempos. O conceito *jacksoniano* de povo – unido e homogêneo – era incompatível com diferenciações sociais de qualquer espécie. O furor de igualdade transformou-se, como previu De Tocqueville, em arrancada para a uniformidade. Uniformidade, não obstante, ligava-se à versatilidade. Todos os cidadãos eram iguais porque podiam fazer qualquer coisa. Enquanto Jefferson contemplava o povo armado, de conformidade com o lema "cada cidadão um soldado", os *jacksonianos* contemplavam um povo unido, expresso em um "princípio de amalgamação". A nação norte-americana, como a definiu a comissão do Congresso, foi fundada "sobre o grande princípio de amalgamar todas as camadas da sociedade". Todo profissionalismo era visto, portanto, com suspeição. A profissão militar que então estava nos primórdios foi praticamente estrangulada ao nascer. "Em um Estado livre, era extremamente imprudente e inseguro que o exército se separasse das demais camadas da sociedade em matéria de hábitos, interesses e sentimentos".[11]

Pessoal: nomeação pelo Congresso e ingresso lateral. O impacto *jacksoniano* sobre a tradição militar norte-americana foi mais acentuado em relação aos sistemas de ingresso e promoção. West Point foi o principal alvo da hostilidade *jacksoniana*. As críticas centralizavam-se, não no currículo nem nos métodos da academia, mas na maneira pela qual os cadetes eram classificados e na grande proporção de diplomados pela academia que preenchiam cargos de oficiais subalternos no exército. Aos olhos *jacksonianos*, não apenas eram desnecessárias para o oficial as habilidades especializadas, como todo homem tinha o direito natural de seguir a vocação de sua escolha. O próprio ministro da Guerra, no governo de Jackson, denunciou o "privilégio exclusivo de se ingressar no exército" e citou o exemplo da França revolucionária como justificativa para as amplas promoções de militares oriundos das fileiras. Jackson em pessoa sentia uma indisfarçável antipatia pela academia, que simbolizava uma concepção

muito diferente de oficialato daquela que ele próprio encarnava. Durante sua administração, a disciplina fraquejou em West Point, até que Sylvanus Thayer, o superintendente e formulador dos métodos educativos de West Point, renunciou de desgosto ante a imposição do sistema de seleção por indicação política. O ataque *jacksoniano* atingiu o auge em 1837 quando uma comissão do Congresso designada para investigar West Point recomendou sua extinção. Na opinião dos membros dessa comissão, a academia contrariava os princípios dos "Fundadores" e monopolizava os postos do quadro de oficiais no exército regular, os quais deviam conservar-se acessíveis a "todos os cidadãos, como em qualquer outro ministério do governo". O problema básico estava na crença de que "educação e disciplina eram tudo". A casta militar preparada em West Point era incapaz de liderar cidadãos norte-americanos nascidos livres. O sucesso na guerra chegava para aqueles "qualificados para fazê-lo por natureza". Mandando às favas o "falso brilho da sabedoria", a comissão reformulou em termos eloquentes o conceito oitocentista de gênio militar. Os ricos eram preferidos aos pobres na seleção de cadetes, declarou a comissão, embora admitisse que não havia evidência específica sobre esse ponto. Embora o Congresso não acatasse as sugestões de sua comissão para acabar com West Point, a hostilidade que a comissão refletiu continuou prevalecendo, com os legislativos estaduais condenando a "instituição aristocrática" de Nova York como "inteiramente incompatível com o espírito e a índole de nossas instituições liberais".[12]

O legado mais permanente da oposição *jacksoniana* era o sistema congressual de indicação para a academia. Nas primeiras décadas do século, os cadetes eram indicados pelas autoridades militares. No entanto, nas décadas de 1820 e 1830, como o número de cadetes começava a exceder o número das indicações e como os ataques à natureza supostamente aristocrática e plutocrática da academia se avolumassem, originou-se o costume de se distribuir vagas entre os distritos eleitorais. Por volta do início da década de 1840, as indicações eram feitas por recomendação dos deputados, de tal forma que os congressistas chegaram a considerá-las como parte normal de seus mandatos. O sistema oficializou-se em 1843 quando o Congresso exigiu que os cadetes fossem distribuídos igualmente entre os distritos eleitorais, devendo cada cadete ser domiciliado de fato no

distrito pelo qual era indicado. Até antes da fundação da Academia Naval em 1845, o Congresso ainda exigia que a indicação de aspirantes fosse distribuída entre os estados e territórios em igual proporção ao número de deputados e delegados. Como cada indicado tinha de ter domicílio no estado pelo qual concorria, o Ministério da Marinha chegou a depender das recomendações do congressista do distrito do candidato. Em 1852, o Congresso aprovou esse sistema que exigia a indicação congressual como pré-requisito para a seleção de um aspirante.[13] O sistema congressual de indicação para as academias militares foi um rude esforço em favor de um controle civil popular subjetivo que influenciaria permanentemente as instituições militares norte-americanas.

O ingresso transversal e diretamente da vida civil nos postos superiores do corpo de oficiais também era um fenômeno comum antes da Guerra Civil. Em certo aspecto tratava-se de prática antiga, que se tornou muito mais generalizada no período *jacksoniano*. Em 1836, por exemplo, quando criaram mais 4 regimentos de cavalaria, 30 oficiais foram recrutados diretamente do meio civil e apenas 4 eram oriundos de West Point. Dos 37 generais do exército de 1802 a 1861, nenhum deles provinha de West Point; 23 praticamente não possuíam experiência militar e 11 haviam ingressado na carreira militar no posto de capitão para cima. À época da Guerra do México, os regulamentos do exército estimulavam o recrutamento de oficiais dentre civis. Era comum oficiais de carreira deixarem o serviço ativo, dedicarem-se a ocupações civis e depois, em tempo de guerra, voltarem ao exército como voluntários ou milicianos, em postos mais altos do que aqueles ocupados pelos colegas que haviam permanecido nas fileiras. Na milícia e também nos postos inferiores dos voluntários da Guerra Civil, os oficiais eram frequentemente eleitos. Até os últimos anos da Guerra Civil, era a política e não o mérito que ditava as nomeações para os postos mais altos do exército. A influência era igualmente importante tanto na marinha como no corpo de fuzileiros, embora nessas forças fosse de natureza mais pessoal, não sendo pouco comum o nepotismo. "O fator mais importante na seleção de aspirantes", escreve Paulin sobre os anos de 1815 a 1842, "era a influência política e pessoal; não poucos estadistas dos velhos tempos deixaram memoriais de suas famílias nos anais da armada

dando conta de filhos, netos, sobrinhos e primos que haviam sido feitos aspirantes".[14]

Muitos se opunham à nomeação política, mas o substituto mais comumente aceito, o critério de antiguidade, era quando nada uma cura pior do que a doença. Durante a primeira metade do século XIX, o Congresso insistiu em manter a antiguidade como o sistema formal de promoção. O resultado foi que oficiais capazes levaram décadas como subalternos, e todos os oficiais de longevidade normal ou supernormal tinham assegurado o direito de alcançarem os postos mais altos. Como a política, a antiguidade também foi atacada por aqueles que queriam que o posto refletisse o mérito. Até mesmo o sistema britânico da compra de postos hierárquicos, concordavam alguns, era superior à confiança que os norte-americanos depositavam na antiguidade, especialmente porque esta fracassava no objetivo ostensivo de minimizar a política. "Nosso exército", queixava-se um oficial, "é muito mais aberto a esse tipo de favoritismo e de parcialidade política do que qualquer outro dos governos da Europa, que nos acostumamos a considerar aristocráticos e absolutamente contrários ao mérito real".[15] Os esforços para implantar um sistema mais profissional de promoção foram baldados tanto no exército quanto na marinha. Na falta de critérios unanimemente aceitos para julgar a competência profissional, era impossível aprimorar critérios de promoção por merecimento. A falta de um sistema de aposentadoria no exército e na marinha fazia que oficiais se agarrassem a seus postos até morrerem em seus borzeguins, retardando a promoção dos mais jovens. A marinha implantou um limitado sistema de aposentadoria em 1855, mas o exército precisou esperar até depois da Guerra Civil. Além do mais, a hierarquia na marinha praticamente restringia-se a poucos postos, só existindo três categorias de oficiais: tenente, capitão de fragata e capitão de mar e guerra. Com apenas duas promoções na vida inteira, o oficial tinha pouco incentivo ao esforço reconhecido e ao aprimoramento profissional.

A influência da popularização no corpo de oficiais estimulou-os a serem atuantes na política. A moda foi lançada pelos comandantes gerais do exército. Os generais Jacob Brown e Scott foram ativas figuras políticas, e o segundo se candidatou à presidência na qualidade de comandante do exército. A maioria dos oficiais era favorável à

participação do militar na política. Em um debate sobre essa questão que o periódico *Army and Navy Chronicle* publicou em 1836, a opinião predominante era a de que os "Fundadores" haviam estabelecido protótipo ideal. Dizia-se até que no Exército Revolucionário todo oficial era também um político. "O sentimento e a opinião de que um oficial não deve participar de política são concepções do espírito mais servil, inculcadas por aristocratas militares sem espírito de solidariedade, cujo interesse é manter as mentes de seus subordinados sob inteira sujeição às suas propensões tirânicas".[16] Os direitos de um oficial agir e falar como politico, era voz unânime, não diferiam dos direitos de qualquer outro cidadão norte-americano.

Organização do exército: o modelo coordenado, 1836-1903. O modelo de organização naval que predominou no século XIX fora traçado de acordo com linhas *jeffersonianas* durante a administração de Madison. O sistema de organização do exército, vigente até aos primeiros anos do século XX, foi instituído em 1836 e refletia nitidamente as influências *jacksonianas*. Até 1821, o exército, como a marinha, não tinha um único chefe profissional. O ministro da Guerra administrava o exército por intermédio dos generais comandantes de distritos territoriais e supervisionava o funcionamento dos órgãos de estado-maior em Washington. Podia, se o desejasse e como fez o ministro Armstrong em 1813, exercer o comando direto das tropas em campanha. Tinha, portanto, total controle sobre seu ministério, cujas funções políticas e militares ainda não eram diferenciadas. Todavia, em 1821 o ministro da Guerra John C. Calhoun transferiu para Washington o único general de divisão remanescente, de modo a trazer "a administração militar do exército, bem como as suas finanças, por meio das diversas armas e serviços subordinados, sob a inspeção e o controle imediatos do governo".[17] A intenção de Calhoun era estabelecer um sistema equilibrado de organização. Por um lado, o ministro supervisionaria os oficiais do "Estado-Maior Geral" encarregados das diretorias técnicas de Saúde, Subsistência, Intendência, Finanças, Ajudância-Geral e Engenharia. Por outro, por meio do general comandante, o ministro conduziria as operações militares do exército. Calhoun, no entanto, logo deixou o cargo e o sistema começou a funcionar bem diferentemente daquele que ele pretendera introduzir. Particularmente depois que Jackson se tornou presidente,

sua anterior experiência militar, o papel constitucional do presidente como comandante em chefe, as personalidades do presidente, o comandante geral, os ministros e as influências da política e dos interesses combinaram-se todos para deturpar a organização de Calhoun em um modelo coordenado. O comandante geral tornou-se independente do ministro e diretamente responsável perante o presidente no tocante a assuntos militares. A autoridade do ministro restringiu-se a questões de ordem fiscal e administrativa, inclusive a supervisão das diretorias técnicas. Lewis Cass, ministro da Guerra de Jackson, homologou essas gestões, declarando que era função do comandante geral "inspecionar e dirigir aqueles setores da administração do Exército que são estritamente militares em sua natureza e que, a serem adequadamente conduzidas, requerem não só a vantagem da experiência militar mas também uma ligação militar com o exército".[18] O sistema coordenado de duplo controle pelo ministro e pelo comandante geral foi formalmente inserido nos regulamentos do exército ao término da administração de Jackson em 1836:

> O estabelecimento militar é colocado sob as ordens do general de divisão comandante em chefe, em tudo aquilo que diga respeito à disciplina e ao controle militar. Seus encargos fiscais são atribuições inerentes aos departamentos administrativos do estado-maior e ao Ministério da Fazenda sob a direção do ministro da Guerra.[19]

Com exceção de uns poucos anos antes e depois da Guerra Civil, essa cláusula permaneceu nos regulamentos até a reorganização do Ministério da Guerra que Elihu Root empreendeu em 1903.

A organização coordenada do exército justificava-se porque o comandante geral representava os permanentes interesses militares do exército e também porque o ministro da Guerra, como um civil despreparado, não podia se interpor em assuntos militares entre o comandante geral e o comandante em chefe constitucional. Dentro da instituição militar, a função do comandante geral era comandar e a do ministro, administrar. Como civil, era impossível a este último exercer comando militar. "Em todos os assuntos estritamente militares", declarava James A. Garfield, "o general do exército é o segundo

na cadeia de comando depois do presidente".[20] Nem poderia o presidente delegar sua autoridade de comando ao ministro, passando por cima do exército, porque aquele não pertencia ao exército e, por conseguinte, não podia ser autorizado a dirigi-lo. O exército e o Ministério da Guerra eram órgãos distintos.[21] O corolário para a responsabilidade do comandante geral perante o presidente era a responsabilidade dos chefes de departamento perante o ministro. Depois da década de 1820, os chefes de departamentos ficavam diretamente subordinados ao ministro e todos os ministros insistiam em emitir ordens diretas aos departamentos sem a intervenção do comandante geral. A legislação que criou os departamentos sempre os colocou, na prática, sob a "direção" ou "supervisão" do ministro. A organização do Ministério da Guerra sob o plano coordenado foi em parte uma imitação do sistema britânico semelhante que prevaleceu entre 1795 e 1870. A divisão de responsabilidades entre o ministro de Estado para a Guerra e o comandante em chefe britânicos foi recebida, na literatura militar norte-americana, como a forma mais inteligente de organização militar.

Enquanto na teoria o comandante geral encarnava os interesses militares profissionais do exército e se divorciava da política, na prática o inverso é que era quase sempre verdadeiro. O acesso direto do general ao presidente e a mal definida atribuição de responsabilidades entre ele e o ministro mantinham a mais elevada patente do exército em contínuo envolvimento nas controvérsias políticas. O maior atrito se deu em 1855 quando o general Scott e o ministro Davis travaram uma das mais virulentas altercações já verificadas na administração pública dos Estados Unidos. Essa briga tornou-se uma permanente característica de negócios militares. McClellan lutou contra o ministro Stanton durante a Guerra Civil; Sherman opôs-se ao ministro Belknap durante a administração Grant; Sheridan vivia discutindo com o ministro Endicott na década de 1880; e o general Miles e o ministro Alger mantinham-se ostensivamente na ponta das espadas durante a Guerra Hispano-Americana. Scott transferiu seu quartel-general de Washington para Nova York porque não podia concordar com a administração Taylor. Por sua vez, Sherman mudou seu comando para St. Louis em consequência de

suas desavenças com as autoridades civis. Além disso, assim como o ministro se empenhou em estender sua autoridade sobre o comandante geral, este também tentou exercer controle sobre os departamentos. Em 1829, o ajudante-geral protestou junto ao ministro por estar o comandante geral imiscuindo-se em assuntos que não lhe diziam respeito. Dois anos depois, era o general que se queixava de que os "departamentos de estado-maior nem pareciam pertencer à mesma força". Por todo o restante do século, a luta política dos departamentos *versus* o comando geral e deste último *versus* ministro logrou êxito em impedir o comandante geral de atuar como um autêntico líder militar profissional. "Discórdia constante" foi o resultado inevitável do sistema coordenado.[22]

A organização coordenada implantada pelos *jacksonianos* foi a primeira tentativa de conciliar as cláusulas constitucionais que faziam do presidente o comandante em chefe com a existência de uma profissão especializada que se dedicava ao comando e ao planejamento militares. Sua história demonstra a virtual impossibilidade de se conseguir controle civil objetivo mediante essa forma de organização. A prolongada experiência do Ministério da Guerra com o modelo coordenado é provavelmente a única na história da administração pública norte-americana. Outros ministérios e órgãos importantes foram quase sempre chefiados por um simples indivíduo ou por uma junta ou comissão que agia como se fosse um simples indivíduo. O Ministério da Guerra, entretanto, por sessenta e cinco anos funcionou com um sistema de duplo controle, o resultado peculiar de formas constitucionais da inicial má vontade *jacksoniana* em permitir um modelo equilibrado de relações executivas entre civis e militares.

PROFISSIONALISMO

Fontes sulistas: a tradição de interesse militar. O Sul deu ao profissionalismo militar seu único apoio significativo nos anos que antecederam a Guerra Civil. Existia uma "tradição militar sulista" de forma como nunca existira na Nova Inglaterra, no Meio Oeste ou nas Montanhas Rochosas. Eram diversas as fontes do interesse sulista em assuntos militares. Primeiro, o Sul tinha peculiar necessidade

regional de uma força militar. Na fronteira ocidental, a ameaça indígena estava sempre a se deslocar para oeste com o avanço das linhas de colonização. Localidade alguma sentia necessidade de proteção militar por mais do que algumas poucas décadas, não existindo razão para uma organização militar permanente. Mas no Sul a fronteira era mais estática. Três gerações de sulistas sofreram com os saques dos Seminolas e Creeks, e a ameaça só foi finalmente afastada ao cabo dos extenuantes seis anos da Guerra da Flórida em 1842. A constante ameaça dos índios era também acrescida pelo perigo potencial de uma revolta de escravos, já que negros fugitivos, frequentemente, se juntavam às tribos indígenas. Em consequência dessas duas ameaças, poderosas forças militares, bem como a generalizada disseminação de conhecimentos e habilidades militares, tornaram-se necessários à segurança das plantações. Uma segunda fonte do militarismo sulista era o culto romântico que a cultura bélica infundia. Isso se originava em grande parte da natureza agrícola do Sul, da admiração dos sulistas pelo ideal inglês do "cavalheiro" e do desejo inspirado pelos romances de Walter Scott de imitar as maneiras e os costumes da cavalaria medieval. Todos esses fatores contribuíram para a glorificação da violência, da bravura e do ideal marcial.[23] A terceira fonte foi o caráter agrário da região, com a relativa ausência de oportunidades comerciais e industriais presentes em outras partes do país, que estimulou naturalmente o interesse sulista pela carreira militar.

Interesse regional, fidelidade atávica ao romantismo feudal e uma economia agrária – tudo isso alimentou o militarismo sulista. Essas fontes, no entanto, não eram suficientes para levar a uma valorização do profissionalismo militar. De fato, sob muitos aspectos, elas refletiam motivações incompatíveis com ideais profissionais. Transcender essas fontes, entretanto, era o projeto conservador da sociedade e do pensamento sulistas, o produto da posição defensiva do Sul como uma ilha antiliberal em uma sociedade liberal. Esse conservadorismo propiciou um ambiente simpático ao crescimento do ideal profissional e canalizou a preocupação militar, despertada por outros aspectos da vida sulista, para o reconhecimento ativo da natureza da profissão militar e uma preferência desta como carreira. A atração desse ambiente conservador era evidente no deflagrar da Guerra Civil. Em 1861, o oficial profissional sulista confrontava-se

com a cruel opção simbolizada no angustiado caminhar de Lee, em Arlington. Por um lado, as lealdades políticas do oficial sulista atraíam-no para a Confederação; por outro, sua responsabilidade profissional era com a União. A decisão, porém, não era simplesmente uma decisão nítida entre valores políticos e valores profissionais, pois o Sul era mais simpático à profissão militar do que o Norte. Como declarou um oficial nortista durante a guerra, "muitos anos antes da secessão, a profissão das armas tinha decaído, no Norte, da má reputação ao desprezo [...] ser um oficial do exército regular era, na voz do povo, ser um preguiçoso, muito bem pago para fazer nada, pouco digno de respeito e seguramente de nenhuma estima". Certa feita, um capitão de mar e guerra fuzileiro naval, sulista, interpelou Alfred Mahan dizendo-lhe que seu pai, um professor de West Point natural da Virgínia, era facilmente oriundo do Sul: "Todos os antepassados de seu pai são militares; não existe espírito militar no Norte; ele deve ser um dos nossos".[24] Assim, pondo de lado considerações políticas, o oficial sulista enfrentava um estranho paradoxo: seu dever profissional exigia que desse apoio à sociedade que rejeitava sua profissão e combatesse a sociedade que a ela dera origem. Felizmente para os oficiais sulistas, as diretrizes do governo da União de 1860 a 1861 permitiam-lhes renunciar às suas patentes sem violar sua fé profissional. Mesmo assim, de 40 a 50% dos sulistas formados por West Point, em serviço ativo no ano de 1860, permaneceram no exército e se mantiveram leais à União. O desenrolar do conflito, todavia, revelou ainda mais fortemente as diferentes atitudes das duas regiões. Na União, os oficiais profissionais eram deixados de lado e ignorados, e as funções mais altas, pelo menos nas primeiras fases da guerra, iam para oficiais da reserva chamados ao serviço ativo ou diretamente saídos da vida civil, muitos deles nomeados "politicamente". Ao contrário, o Sul recebia seus profissionais de braços abertos, capitalizando-lhes os talentos. Sessenta e quatro por cento dos oficiais do exército regular que foram para o Sul tornaram-se generais; menos de 50% dos que permaneceram com a União alcançaram esse posto.[25]

Ao longo de meio século antes da Guerra Civil, sulistas ocupavam as principais posições de liderança em matéria militar. Quando, nas primeiras três décadas do século XIX, a cúpula do governo era predominantemente sulista, os ministérios militares tinham uma coloração

sulista ainda mais pronunciada. A gradual substituição de pessoal sulista nos quadros civis do governo, ocorrida por volta do meado do século, também não teve contrapartida entre os militares. Ao contrário, a influência sulista propendeu a tornar-se mais concentrada nos ministérios militares. A despeito do sistema de indicação por congressistas, o Sul contribuiu com uma quota exageradamente desproporcional de cadetes para West Point. Os ideais e a atmosfera da Academia Militar tornaram-se mais pronunciadamente sulistas por volta do meado do século, e também a Academia Naval deixou-se caracterizar pela "predominância do sabor sulista". No Almanaque do Exército de 1837, três dos quatro generais da ativa eram da Virgínia e nove dos treze coronéis da tropa eram sulistas, seis deles virginianos. Dez dos vinte e dois oficiais de mais alto posto do exército eram oriundos do "Antigo Domínio". Muitos dos oficiais que se mantiveram nos altos postos por longos períodos de tempo vieram do Sul. Winfield Scott, comandante geral de 1841 a 1861, coronel Roger Jones, ajudante-geral de 1825 a 1852 e o general de brigada T. S. Jessup, chefe do serviço de intendência de 1818 a 1850, eram todos virginianos. O centro geográfico da oficialidade da marinha também se deslocava para o Sul. Nos primeiros anos da República, a Nova Inglaterra predominara na marinha. Posteriormente, no primeiro quartel do século XIX, os "clãs navais" dos portos do Médio Atlântico foram a principal fonte de oficiais de marinha. Em 1842, entretanto, 44% dos aspirantes incluídos na marinha eram mandados para a área de Maryland-Virgínia. A preocupação nortista com essa concentração foi um dos fatores que levaram o Congresso a distribuir as vagas de aspirantes entre os distritos eleitorais. Os ministros da Guerra civis, inclusive os dois mais poderosos – Calhoun e Jefferson Davis – e os da marinha, bem como os líderes parlamentares em negócios militares eram quase sempre sulistas.[26]

O apoio sulista ajudou e dificultou, ao mesmo tempo, a profissionalização militar. A identificação de instituições e ideais militares com aquela parte da sociedade norte-americana que era nitidamente "diferente" dos elementos predominantes na cultura do país fortaleceu a tendência, no Norte e no Oeste, de considerar o profissionalismo militar como algo inerentemente alienígena e aristocrático. Esse apoio sulista foi insuficiente para possibilitar que o profissionalismo militar prevalecesse contra as atitudes *jeffersonianas*

e *jacksonianas* predominantes. Só depois que o Sul foi derrotado na Guerra Civil é que o liberalismo norte-americano, em vez de combater o desenvolvimento profissional, simplesmente o ignorou. Mas se o apoio sulista traduzia uma responsabilidade política em curto prazo, também era um recurso intelectual em longo prazo. Embora as instituições de organização, formação, ingresso e promoções militares fossem modeladas segundo linhas *jeffersonianas* e *jacksonianas*, as ideias que se derivavam das fontes sulistas estavam conquistando a mentalidade do militar norte-americano. O interesse sulista entusiasmava o aparecimento do profissionalismo militar como um conceito e abriram o caminho para as reformas institucionais da era pós-Guerra Civil. As raízes do profissionalismo militar norte-americano remontam ao conservadorismo sulista de meado do século XIX.

John Calhoun: as frustrações do estadista militar sulista. Os problemas inerentes ao relacionamento entre o profissionalismo militar sulista e o restante da sociedade norte-americana foram bem ilustrados pela carreira de John C. Calhoun como ministro da Guerra no governo de James Monroe de 1817 a 1825. Em muitas circunstâncias, Calhoun constituiu um modelo de ministro da Guerra, energicamente preocupado não somente com questões administrativas mas também com problemas militares de suas responsabilidades. Foi ele quem deu início a numerosas e perduráveis reformas institucionais na administração e na direção do Ministério da Guerra. Racionalizou o sistema de suprimento do exército e colocou o processo de compras em bases responsáveis e eficientes. Revitalizou o cargo de inspetor-geral como o instrumento do ministro para controlar as atividades da força terrestre. Criou a Diretoria de Saúde e persuadiu o Congresso a reorganizar e fortalecer os departamentos subordinados ao Estado-Maior Geral, delineando os pontos essenciais de sua organização, os quais iriam perdurar pela maior parte do século XIX. Reformulou o sistema de contabilidade do exército e instituiu um novo e centralizado método de controle e responsabilidade fiscais. Tratou de revisar e codificar os regulamentos militares, além de melhorar a subsistência do exército e reduzir-lhe os custos. Nomeou homens capazes e respeitáveis para chefiar as diversas diretorias e seções de estado-maior.[27] Quando deixou o cargo, o funcionamento da estrutura administrativa do exército trazia pouca semelhança

com o caos que imperava ao término da Guerra de 1812. Sob sua direção, o Ministério da Guerra se tornou o órgão mais eficiente do governo. Décadas depois, os funcionários ainda diziam "Mr. Calhoun era quem resolveria isso", quando almejavam solucionar um problema do exército.

No campo da administração e da direção – as funções domésticas do exército – Calhoun foi, por conseguinte, grande sucesso. Mas se preocupou também com o exército como uma organização militar e com questões de política militar. Suas opiniões sobre essa matéria refletiam um panorama essencialmente conservador. Baseavam-se em um pessimismo *hamiltoniano* com respeito à natureza humana e à inevitabilidade da guerra. Os preparativos militares eram essenciais e o mais importante deles era a manutenção de um corpo de oficiais profissional. Com maior clareza do que qualquer outro americano de seu tempo, Calhoun valorizou o caráter mutável da vocação militar. O "rápido progresso da ciência militar", sustentava, profissionalizara o oficialato enquanto deixava inalterados os deveres dos conscritos. Em palavras dignas de um Von Moltke, Calhoun rejeitava a ideia oitocentista e *jacksoniana* de que o gênio militar natural era suficiente e enfatizava a necessidade de competência coletiva bem treinada. A sobrevivência de uma nação dependia da medida em que cidadãos de "talento e de caráter" [...] "fizessem das armas uma profissão", e do grau em que as forças armadas perpetuassem a "capacidade e a experiência militar" na paz. Conforme Calhoun acreditava, West Point deveria se separar da arma de engenharia, porque as suas diversas missões tinham "pouca ligação com a instituição militar existente". A academia teria de ser transformada de um instituto técnico em uma escola profissional, desse modo recebendo um "caráter e uma importância" que não haviam "sido contemplados em sua instituição original". Com West Point, e possivelmente com outra academia dedicada ao estudo elementar da "arte da guerra", escolas avançadas de aplicação deveriam então ser criadas para o quadro de topógrafos, a artilharia e a engenharia. Calhoun queria, basicamente, mudar a formação militar norte-americana, do modelo *jeffersoniano* para o *hamiltoniano*. Sua política militar propunha organizar o exército em uma estrutura básica, suficiente para desempenhar seus deveres de guarnecer, em tempo de paz, os fortes da costa atlântica e os postos

indígenas, mas capaz de, por expansão e multiplicação, rapidamente chegar aos efetivos necessários à guerra. Implícita nesse plano de um "exército permanente expansível" estava a premissa de que aqueles oficiais de carreira, que comandavam o reduzido exército regular na paz, também comandariam o grande exército na guerra: os regimentos do exército regular absorveriam recrutas, e as milícias desempenhariam um papel secundário.

Embora desse apoio e aprovasse os melhoramentos de Calhoun na administração e na eficiência do Ministério da Guerra, o Congresso frustrou suas propostas conservadoras quanto à formação e às diretrizes militares. Os liberais *jeffersonianos* e *jacksonianos* que dominavam o Congresso, fazendo coro com o próprio público, denunciavam o exército como um dreno na economia e uma ameaça para o governo republicano. Calhoun revidou. Nenhum "programa de ação pode ser considerado econômico", advertiu, "se, para fazer menos dispendiosas nossas instituições armadas na paz, tiver... que deixá-las despreparadas para enfrentar os perigos ligados ao estado de guerra". A mentalidade do exército regular, ele admitia, era de fato muito diferente da liberalista, mas nos Estados Unidos o perigo não era que a mentalidade militar subjugasse a civil, mas antes o contrário "que não somente os oficiais, mas também os soldados, perdessem seus hábitos e sentimentos militares, por escorregarem gradualmente para aqueles puramente civis". Com essa percepção, Calhoun descrevia ao mesmo tempo o problema fundamental das relações norte-americanas entre civis e militares por século e meio, bem como a razão do fracasso de sua política. A despeito de seus esforços, o exército teve o efetivo reduzido. O plano do exército expansível foi rejeitado. Atentava contra o princípio básico do liberalismo norte-americano segundo o qual militares profissionais só são admissíveis quando comandam pequenas forças, e grandes forças só são permissíveis quando comandadas por oficiais não profissionais. As propostas de Calhoun para aprimorar o sistema educacional do exército foram ignoradas, dando-se prosseguimento à ênfase técnica de West Point. A única escola nova que ele teve condições de criar, a Escola de Artilharia, em Fort Monroe, Virgínia, foi fechada pelos *jacksonianos* em 1835. Seus esforços para criar um modelo equilibrado de relações entre civis e militares no Ministério da Guerra foram des-

virtuados em um sistema completamente diferente. Até mesmo suas recomendações ao Congresso quanto à defesa da costa foram postas de lado. Assim, enquanto suas reformas administrativas determinaram o modelo do funcionamento do Ministério da Guerra por meio século, sua política militar só encontrou vida em uma série de magistrais papéis estatais. Mais do que qualquer outro ministro da Guerra do século XIX, Calhoun compreendeu as exigências do profissionalismo militar. Entretanto, a atmosfera nada simpática em que trabalhou determinou, paradoxalmente, que suas contribuições perduráveis ao Ministério da Guerra fossem na área civil-administrativa. O ambiente norte-americano hostil esmagou e dissipou o ímpeto e o gênio que ele trouxe para a causa da reforma militar profissional.

O iluminismo militar e o Sul, 1852-1846. Os quinze anos que mediaram do final da primeira administração de Jackson até o começo da Guerra Mexicana presenciaram uma expansão de pensamento e literatura militares que, sob muitos aspectos, era única na história dos Estados Unidos. Sociedades militares pululavam; periódicos militares conheciam uma vida breve, porém atuante; oficiais publicavam livros importantes e também originais; a ideia de uma profissão militar era exposta e defendida. Essa explosão pode ser muito adequadamente denominada de "iluminismo militar norte-americano". Muitos fatores contribuíram para seu aparecimento, mas as fontes intelectuais das quais ele se alimentou eram predominantemente sulistas. É bastante peculiar que esse iluminismo tenha cessado quase tão abruptamente quanto começou. A década de 1850 foi tão estéril de pensamento militar significativo quanto a de 1820. Além do mais, esse florescimento militar foi exclusivamente de consciência e de articulação; foi singularmente vazio de reformas institucionais duradouras. Todavia, as ideias do iluminismo moldaram a forma que o profissionalismo iria tomar, na prática, depois da Guerra Civil.

As causas do iluminismo eram complicadas. O curso natural do desenvolvimento militar induzia cada vez mais os oficiais a reconhecerem uma "ciência militar" diferente das especialidades técnicas e das atividades civis. As instituições incipientes e embrionárias do profissionalismo militar, particularmente West Point, também contribuíram. Só foi em 1817 que a Academia Militar começou a funcionar efetivamente; em consequência, não tinha condições de produzir

seus frutos a não ser duas décadas mais tarde. Dennis Hart Mahan, a principal figura do iluminismo, por exemplo, graduou-se em 1824 e, voltando a ensinar em 1850, expôs o evangelho do profissionalismo a gerações sucessivas de cadetes durante quarenta anos. O pensamento do iluminismo também foi estimulado pelo crescente interesse nas ciências que se disseminava pela Europa e pela América nas décadas de 1830 e 1840. Sob esse aspecto, o iluminismo não se divorciava por completo do tecnicismo e, ao contrário do movimento profissional depois da Guerra Civil, vinculava-se um tanto mais à corrente intelectual da época. É significativo que tanto Mahan quanto Matthew Fontaine Maury, este a principal figura na área naval, tenham se notabilizado inicialmente como especialistas técnicos, o primeiro como engenheiro e o segundo como oceanógrafo. As publicações militares traziam geralmente mais artigos técnicos do que profissionais sobre a arte da guerra. Uma sociedade militar, como o Liceu Naval dos Estados Unidos, fundado por oficiais no ano de 1833 em área da marinha no Brooklyn, promovia pesquisas técnicas e científicas e às vezes parecia mais preocupada com meteorologia, zoologia, botânica e mineralogia do que com assuntos estritamente navais.[28] As próprias condições políticas da época também tendiam a estimular a atividade profissional. O ataque *jacksoniano* às instituições militares obrigou o oficial a produzir uma *apologia pro vita sua*. A expansão avançada do pensamento militar não estava, portanto, desvinculada do estado retrógrado de instituições militares. A mesma hostilidade generalizada de uma sociedade liberal que estimulou federalistas e sulistas a uma teoria política impeliu os advogados do profissionalismo militar ao pensamento sofisticado e à expressão cáustica.

O principal ímpeto positivo para o iluminismo militar, entretanto, proveio do conservadorismo sulista. Os sulistas dominavam o pensamento e os debates sérios sobre assuntos militares. Publicações militares floresceram durante as décadas de 1830 e 1840 como nunca haviam acontecido antes e como não voltaria a acontecer, a não ser na década de 1890. O *Military and Naval Magazine* foi publicado de 1833 a 1836, o *Army and Navy Chronicle* de 1835 a 1844 e o *Military Magazine* de 1839 a 1842. Entretanto, o mais destacado entre os periódicos de interesse em assuntos militares era a grande revista do Sul, o *Southem Literary Messenger*. O *Messenger* dedicava

sistematicamente ampla atenção aos assuntos navais e militares. Em 1844, tornara-se "uma espécie de órgão do exército e da marinha dos Estados Unidos" – a coisa mais aproximada que o país tinha de um órgão oficial do exército e da marinha.[29] Os dois pensadores e escritores mais famosos do iluminismo, Mahan e Maury, eram ambos naturais da Virgínia; Maury foi para o Sul na Guerra Civil e Mahan foi vivamente tentado a fazer igual. O interesse sulista no estudo da arte militar manifestou-se também na criação de escolas militares locais. O Instituto Militar da Virgínia foi fundado em 1839, a *Citadel* e o *Arsenal* foram implantados na Carolina do Sul em 1842, e o Instituto Militar de Kentucky foi criado em 1845. Em 1860, todo estado sulista, com exceção da Flórida e do Texas, tinha a própria academia militar mantida pelo governo estadual e estruturada segundo os modelos de West Point e do Instituto Militar da Virgínia. Com honrosas exceções do Instituto da Virgínia e da *Citadel*, a maioria das escolas sulistas, assim como as publicações militares, não sobreviveu à Guerra Civil. Não obstante, enquanto existiram, deram ao Sul um valioso sistema regional de formação militar que inexistia no Norte e no Oeste.

O crítico mais famoso das instituições pré-profissionais da marinha norte-americana durante o período do iluminismo foi Matthew Fontaine Maury. Suas opiniões sobre organização e formação navais, expressas nas páginas do *Southem Literery Messengere* no *Richmond Whig and Public Advertiser*, refletiam um conceito verdadeiramente profissional da função do oficial. Como Calhoun, ele admitia uma nítida distinção entre a instrução exigida para oficiais e a dos soldados. Estes últimos podiam ser recrutados, da noite para o dia, da marinha mercante. Mas os oficiais precisam "passar por um sistema peculiar de instrução prévia, que envolve despesas significativas e requer um período de vários anos para a conclusão do curso". À oficialidade naval há que se atribuir dignidade e instrução comparáveis àqueles que se outorgam às profissões médica e jurídica. O aparecimento de padrões profissionais exigiu a diferenciação de grande número de postos profissionais na hierarquia naval. Precisava-se então de um sistema regulamentado de nomeação e promoção por merecimento. Os oficiais de marinha teriam de receber o "benefício de uma educação profissional" que fosse "ampla, sólida e abrangente" e que combinasse

instrução literária e técnica. Maury também lamentou a falta de literatura profissional na marinha.[30]

O pensador militar mais eminente daqueles anos foi Dennis Hart Mahan. Nomeado professor de engenharia civil e militar de West Point em 1832, Mahan insistiu em que as palavras "e da Arte da Guerra" fossem acrescentadas a seu título. Ensinando na academia até sua morte em 1871, foi ele o autor de obras técnicas sobre engenharia e de obras profissionais a respeito de estratégia, professor e inspirador dos líderes militares da Guerra Civil e da geração do pós-guerra que iria fazer do profissionalismo militar uma realidade nos Estados Unidos e pai do mais ilustre escritor e publicista da marinha. Em suas *Notes on the Composition of Armies and Strategy* e em seu *Advanced Guard, Our Post, and Detachment Service of Troops*, que foram usados na academia como livros-texto de 1841 até à Guerra Civil, Dennis Hart formulou uma doutrina rigorosamente militar profissional. Como observou corretamente seu filho, "o espírito da profissão era forte nele". Era um virginiano de coração "com precisos e elevados ideais militares".[31]

A maior contribuição de Mahan ao profissionalismo militar norte-americano foi incontestavelmente sua ênfase nas lições a serem aprendidas da história. Sem o "conhecimento histórico da ascensão e do progresso" da arte militar, sustentava, é impossível adquirir sequer "noções elementares razoavelmente claras" além "daquelas proporcionadas pela mera linguagem técnica... É na história militar que vamos buscar a fonte de toda a ciência militar". A ênfase na história militar levou Mahan a abandonar a distinção prevalecente entre estratégia e tática quanto à escala de operações. Ele chegou a ver que estratégia, envolvendo princípios fundamentais e invariáveis, corporificava o que era permanente na ciência militar, ao passo que a tática dizia respeito ao que era temporário. A história era essencial ao domínio da estratégia, mas sem relevância para a tática. "A linha que distingue uma da outra é idêntica a que separa a ciência da arte". Esse componente científico, declarava Mahan, distinguia o guerrear de seu tempo da arte militar de eras anteriores. Só depois da derrocada da ordem feudal foi possível "levantar a profissão das armas a seu nível apropriado, no qual a inteligência e suas conquistas ocupam o primeiro lugar, enquanto a força bruta combinada com habilidade me-

ramente mecânica só detém um lugar secundário". Ele dizia que ao general de sucesso bastavam os estudos e a experiência, protestando contra a opinião *jacksoniana* predominante: "que ninguém seja tão precipitado a ponto de supor que, fardando-se de general, torne-se imediatamente capaz de exercer as funções de general; seria igual a admitir que quem vestisse a toga de um juiz estaria apto a julgar uma matéria de lei". Mahan também definiu a relação da profissão militar com a guerra, bem como a distinção entre espírito militar e espírito belicoso. O problema dos Estados Unidos como país era que "somos talvez os menos militares, embora não fiquemos para trás como um país guerreiro". O objetivo da guerra sempre foi "ganhar uma paz vantajosa", que só pode ser alcançada aplicando-se forças superiores em um ponto decisivo.

A influência dos ensinamentos de Mahan pode ser vista na obra de seu discípulo mais intelectualmente famoso, H. Wager Halleck, o "Velho Cérebro", graduado pela academia em 1839. Embora não fosse um sulista, Halleck absorveu por completo a perspectiva militar conservadora. Seu *Elements of Military Art and Science*, publicado em 1846, foi o volume mais sofisticado já escrito por um militar norte-americano antes da Guerra Civil. Nele, e também no relatório que em 1845 ele enviou ao Congresso sobre defesa nacional, Halleck apresentou uma formulação praticamente completa da ética militar profissional em todas as suas particularidades. Ele foi o mais sincero defensor das instituições militares contra seus críticos *jacksonianos*, pleiteando eloquentemente a favor de "um corpo de homens que se dediquem ao cultivo da ciência militar" e à implantação de métodos prussianos de formação e promoção em lugar dos males geminados da política e da antiguidade. "Se consideramos que a instrução profissional é um requisito para o cuidado de nossas propriedades e de nossa saúde individuais", perguntava ele, "podemos exigir menos para a guarda da honra e da segurança do nosso país, para a reputação de nossas armas e para a vida de nossos cidadãos?"[32] Era uma pergunta que os oficiais do iluminismo poderiam fazer, mas que seus concidadãos não optaram por responder.

9

A criação da profissão militar norte-americana

Predomínio do Pacifismo Empresarial: Industrialismo *Versus* Militarismo

A derrota do Sul em 1865 permitiu aos Estados Unidos atingirem grau excepcional de homogeneidade ideológica nas décadas que se seguiram. Pela primeira vez na história da sociedade ocidental os interesses dos capitalistas fundiram-se com os interesses do populacho. Os ideais e a filosofia do liberalismo empresarial, do individualismo e do credo de Horatio Alger tornaram-se os ideais e a filosofia da nação, aceitos e seguidos pelos grupos significativos da sociedade norte-americana. Até mesmo aqueles tidos como populistas, que desafiavam o regime do grande empresariado, mostraram-se concordes em nome da ética empresarial da livre iniciativa. A proposta dessa ética aos negócios militares foi surpreendentemente coerente e articulada. Era na verdade sob certos aspectos a única teoria explícita de relações entre civis e militares produzida pelo liberalismo norte-americano. Os delineamentos fundamentais dessa teoria, que pode ser chamada de "pacifismo empresarial", foram aceitos pelos principais pensadores da época e impregnados profundamente na mentalidade popular.

Entre os expositores desse pacifismo, Herbert Spencer destacou-se com preeminência sem paralelo. Não apenas expôs a teoria em sua forma mais sistemática possível, como exerceu também uma tremenda influência sobre o pensamento crítico e o pensamento popular. Apesar de inglês, suas doutrinas alcançaram maior sucesso nos Estados Unidos do que em seu país natal. Tornou-se uma espécie de moda intelectual, que durou por duas gerações e que penetrou nas camadas mais intelectualizadas da sociedade. Também enormemente popular nas décadas de 1870 e 1880 foi um norte-americano, John Fiske, cujo livro *Outlines of Cosmic Philosophy* apresentava a teoria *spenceriana* das relações entre civis e militares em uma forma mais elementar. Posteriormente, por volta da virada do século, William Graham Sumner, de Yale, tornou-se o grande expositor da ideologia empresarial. Só desbancado por Spencer em sua influência sobre as correntes intelectuais da época, o pensamento de Sumner representou um reajustamento da teoria pacifista à luz das novas condições do século XX. Finalmente, enquanto Spencer, Fiske e Sumner poderiam ser os altos sacerdotes intelectuais em competição pelo pacifismo empresarial, não havia contestação quanto ao papel de Andrew Carnegie como seu principal profeta leigo. O milionário mais espetaculoso da época, personificação dos trapos de Horatio Alger na legenda da riqueza, o industrial de origem sueca era também um dos patrocinadores mais generosos, conscienciosos e incansáveis do organizado movimento pela paz. Descrevendo a si mesmo como um "discípulo" de Spencer, em certo sentido, Carnegie era a culminância de uma longa tradição de interesse empresarial norte-americano no pacifismo que remontava a Benjamin Franklin.[1]

O pacifismo empresarial tinha três fontes importantes. A primeira e a mais importante era o moralismo religioso associado à versão puritana da ética protestante. De certo, a guerra era o mal porque implicava matar, mas o culto do trabalho e a ênfase no valor moral da produtividade econômica levavam essa ética a condenar o militarismo ainda mais particularmente porque era desperdiçador. A guerra, por si mesma, era inegavelmente destrutiva da riqueza econômica. Na paz, as forças armadas eram passivamente destrutivas, meras consumidoras, parasitas vivendo do fruto do trabalho de outros homens. A segunda fonte eram o clássico liberalismo econômico

e o utilitarismo que contribuíram para o pacifismo empresarial com a crença otimista na natureza humana, na razão e no progresso. O livre comércio internacional, multiplicando contatos entre as nações e criando interesses recíprocos, acabaria tornando impensável uma guerra. O espírito de Cobden e de Bright* mantinha uma forte influência sobre a mentalidade do empresário norte-americano, por mais que ele exigisse para seus produtos uma exceção específica. "Hoje em dia, o comércio não vai atrás da bandeira", dizia Carnegie, "mas fareja a corrente de preço mais baixo. Não há patriotismo nas trocas". A terceira fonte do pacifismo empresarial era a mais surpreendente e a mais imediata: o *darwinismo* social que dominava o mundo intelectual no último terço do século XIX. Superficialmente, a aplicação à sociedade humana da tese da sobrevivência dos mais aptos resultaria em aceitação e glorificação do conflito e da guerra como essenciais ao progresso humano. Em um clima intelectual inteiramente diferente, como aquele que prevalecia na Alemanha, o *darwinismo* social foi de fato desenvolvido ao longo dessas linhas por Bernhardi e outros. Na Inglaterra e na América, entretanto, a versão belicosa do *darwinismo* social encontrou menos apoio, embora tenha contribuído, no fim do século, para a base lógica do imperialismo. Sua forma predominante era altamente pacifista. A "luta" da teoria *darwiniana* foi redefinida para significar competição econômica e os "mais aptos" que iriam sobreviver foram identificados com os mais produtivamente eficientes. Em épocas anteriores, a luta pela sobrevivência significara a luta por mais poder. Agora significava a luta pelo melhor preço.

A convergência da moralidade protestante, da economia clássica e do *darwinismo* social produziu um panorama distinto sobre assuntos militares que postulava duas formas básicas de sociedade humana: o tipo combativo ou militarista, organizado com o objetivo primário da guerra, e o tipo industrial ou pacífico, organizado com a finalidade primordial de atividade econômica produtiva. A hostilidade *jeffersoniana* aos militares restringira-se, em grande parte, à

---

* Richard Cobden (1804-1865), economista e político inglês, adepto das ideias do livre-cambismo. John Bright (1811-1889), político inglês e um dos chefes do Partido Liberal. (NT)

instituição limitada do exército permanente como uma ameaça ao governo republicano. Já a hostilidade *jacksoniana* alargara essa atitude para torná-la oposição a uma casta militar como inimiga da democracia popular. O pacifismo empresarial expandiu essa ideia ainda mais, de tal modo que o conflito já não era de instituições ou de grupos sociais, mas uma luta fundamental de duas concepções de vida inteiramente diferentes. Em sua forma mais ampla, a dicotomia entre industrialismo e militarismo transformou-se em um aspecto da oposição ainda maior entre economia e política – a determinação científica e racional de fins e meios para maximizar o bem-estar *versus* os atos arbitrários e irracionais de governos preocupados com o próprio poder e a própria riqueza.

A dicotomia entre militarismo e industrialismo era um dogma inconteste no mundo intelectual ao término do século XIX, um dogma aceito pelos pensadores do pacifismo empresarial e por outros como Brooks Adams. Recebeu sua formulação mais rigorosa por Spencer, que constatou a diferença essencial entre as duas sociedades no papel do indivíduo. Na sociedade militarista, sustentava Spencer, o indivíduo era "possuído pelo Estado" e subordinado à meta da preservação da sociedade. Entretanto, a "ausência de sociedades hostis" característica do industrialismo significava que as metas individuais ganhavam precedência sobre as metas sociais: "a individualidade de todo homem gozará do mais pleno exercício, compatível com semelhante exercício das individualidades de outros homens..." A sociedade militarista era uma sociedade de *status* e cooperação compulsórios; a sociedade industrial, de cooperação e contrato voluntários. A sociedade industrial caracterizava-se pela descentralização, por governo representativo e pela limitação das funções de governo por uma ampla variedade de combinações privadas fora de seu alcance. As sociedades industriais tinham um alto grau de plasticidade e cultivavam vínculos estreitos de intercâmbio e de amizade com sociedades adjacentes. Estimulavam nos cidadãos o espírito de independência, limitada fé nos governos, hostilidade ao poder arbitrário, confiança na iniciativa individual e respeito pela individualidade dos outros.

Já a sociedade militarista contrastava nitidamente com essa utopia frouxa, produtiva e pacífica. Os intentos de guerra levavam precedência sobre todos os demais; os guerreiros é que governavam

o Estado. Autoridade, subordinação e violência eram os lemas. O Estado era despótico; o poder, centralizado; e o controle estatal estendia-se por todas as atividades da sociedade. A sociedade militarista era autárquica, minimizando seus contatos pacíficos com outros Estados ao mesmo tempo que se empenhava na meta de autossuficiência econômica. Nessa sociedade, o tipo de caráter predominante era fisicamente vigoroso, enérgico, corajoso, vingativo, violento, inflexível, patriota e obediente. Depositava fé implícita em seus líderes e tinha pouca capacidade ou aptidão para a iniciativa e o empreendimento.

Com exceção de Sumner, que era realista demais para pensar que as guerras pudessem ser completamente abolidas, os pacifistas empresariais admitiam um progresso natural da sociedade militarista para a sociedade industrial, aliado à gradual eliminação da guerra. Para os *jeffersonianos*, a guerra era uma coisa do presente, que exigia a existência de uma poderosa força militar. Para os *jacksonianos*, a guerra era uma coisa do futuro, que podia ser feita por meio do populacho dando garras às armas em uma emergência. Para o pacifista empresarial, no entanto, a guerra era uma coisa do passado, tornada obsoleta pela marcha do industrialismo. Tanto Spencer como Sumner sustentavam que, embora a guerra tivesse servido em épocas anteriores a objetivos sociais úteis, sua utilidade agora chegava ao fim. A guerra era eticamente errada, economicamente ruinosa e incompatível com a civilização moderna. A "interdependência cada vez maior dos interesses humanos", dizia Fiske, "causa e efeito do progresso industrial, está sempre a fazer da guerra algo cada vez menos suportável". Para Carnegie, a lei internacional – "prova da suprema força da compreensão" – estava limitando a ferocidade da guerra e a arbitragem internacional de disputas era o meio de eliminá-la por completo. Os tribunais internacionais acabariam como substitutos para as guerras, assim como os tribunais municipais substituíram os duelos. Os pacifistas empresariais viam os Estados Unidos mais adiantados no caminho para a paz do que os países da Europa, que continuavam a estocar grandes armamentos. Contrastavam a "índole americana" de industrialismo com os "ideais de guerra" predominantes no continente europeu.

Como guerra era fundamentalmente uma coisa do passado, os pacifistas empresariais queriam eliminar todas as formas de

instituições e preparativos militares. Os armamentos eram a causa de guerras, e a profissão militar não passava de um resquício inútil de uma era irracional. O exército permanente e o oficial regular eram os instrumentos naturais de agressão. Na medida em que as sociedades evoluíam da fase militarista para a fase industrial, raciocinava Spencer, a profissão militar perdia sua função, seu atrativo e sua popularidade. No reino difuso da paz, as artes militares definham e morrem por falta de interesse e de apoio da sociedade. Para Carnegie, o militar profissional era virtualmente um criminoso ao recusar ouvir a voz da consciência, o "juiz interior", negando-se a avaliar a retidão ou a iniquidade da causa pela qual lutava. Quando admitia a possibilidade da guerra, o pacifista empresarial geralmente pensava que ela podia ser feita pelos meios *jacksonianos*. Carnegie, em particular, dava como exemplo a visão dos pacíficos países anglo-saxões, que acorriam *en masse* às armas se atacadas por um agressor. Suas premissas fundamentais, contudo, levavam o pacifista empresarial a fazer uma ideia sombria de todas as formas de força militar, inclusive das milícias. Mais um *whig* e menos um democrata do que seus predecessores liberais, por essa razão ele era também menos intoxicado com a perspectiva do povo armado.

Anos de Isolamento: O Escuro e o Claro

A preponderância do pacifismo empresarial fez da característica dominante das relações entre civis e militares pós-1865 uma total e inflexível hostilidade de praticamente toda a comunidade norte-americana contra tudo o que fosse militar. A fonte de conservadorismo simpático aos militares secara com o Sul. A generalizada hostilidade da sociedade norte-americana isolou politicamente, intelectualmente, socialmente e até fisicamente as forças armadas da comunidade à qual elas serviam. Sob o ângulo eleitoral, o voto militar era desprezível. Os militares estavam sujeitos a muitos impedimentos e restrições o que lhes dificultava votar quando queriam. Além disso, em muitos estados da federação era negada essa franquia aos que serviam no exército regular e na marinha.[2] Eram poucos os grupos econômicos com interesse direto em apoiar os militares. O exército tinha, relati-

vamente, pouca necessidade dos produtos da indústria; e isso ocorria com a marinha antes de 1881. Mesmo depois da construção de uma belonave a vapor e blindada que a marinha começou na década de 1880, só um pequeno grupo de firmas empresariais transformou-se em fornecedores regulares dos militares. O isolamento do corpo de oficiais se manifestava também pela forma como era ele recrutado. Os crescentes efeitos do sistema congressual de indicação para West Point e Annapolis acelerou a separação entre os militares e o Sul. Tanto aqueles que ingressaram no corpo de oficiais quanto os que atingiram os mais altos postos nos anos que se seguiram à Guerra Civil, representavam um verdadeiro corte transversal da classe média americana.* À medida que se tornou o espelho da Nação, o corpo de oficiais dela também se isolou. Este, como representante de todos, não se filiava a ninguém.

Física e socialmente, as forças armadas tendiam a separar-se da sociedade. Até 1890, o reduzido exército espalhava-se ao longo da fronteira combatendo os índios. Depois de seu breve porém inglório papel na Guerra Hispano-Americana, substanciais contingentes foram necessários além-mar em Cuba, Havaí, na Zona do Canal e nas Filipinas. Essas missões isolaram-no de um país que rapidamente se tornava urbanizado. Antes da Primeira Guerra Mundial, segundo as palavras de um oficial, soldados "viviam afastados em minúsculas e segregadas guarnições, à maneira de monges militares, e raramente entravam em contato com a massa dos concidadãos".

---

* As ocupações dos pais de candidatos à admissão em West Point, de 1842 a 1891, e dos pais de cadetes já admitidos à Academia, de 1892 a 1899 inclusive, eram fazendeiros e agricultores, 1.149; comerciantes, 722; advogados e juízes, 625; médicos, 367; oficiais do exército, 632; mecânicos, 341; sem ocupação, 191; industriais, 151; clérigos, 128. Nenhuma outra ocupação com mais de 100 candidatos. "The Genius of West Point", de Charles W. Larned em *The Centennial of the United States Military Academy at West Point, New York, 1802-1902* (Washington, 1904), pp. 482-483. "Social Altitudes of American Generais, 1898-1940" (Tese de PhD na Universidade de Wisconsin, 1951), pp. 1-34, de Richard C. Brown, em que o doutorando constatou nos generais os mesmos perfis sociais em essência semelhantes aos de empresários e líderes políticos.

Isso também acontecia com os oficiais de marinha que viviam afastados, passando a maior parte de suas carreiras no exterior. "O fato de os oficiais de marinha se separarem tanto e por tanto tempo, não apenas uns dos outros, mas também do convívio de outras pessoas", comentava um deles em 1905, "deve contribuir para a falta de unidade de objetivo e, portanto, para a falta de influência junto ao público". Outros oficiais tinham consciência desse isolamento social, realçado pela ausência de líderes militares oriundos de importantes funções sociais, algo inconcebível nos primórdios do país. O Exército dos Estados Unidos, queixava-se outro oficial, era virtualmente um "exército estrangeiro" que existia em "praticamente total separação da vida do povo do qual ele provinha". Os militares isolavam-se também das correntes predominantes no mundo intelectual. West Point, por exemplo, pouco a pouco perdeu contato com o restante do sistema escolar norte-americano, para o qual dera significativas contribuições, e seguiu o próprio caminho.[3]

A política militar do Congresso refletia rigorosamente a filosofia do pacifismo empresarial. Os gastos do exército foram sistematicamente reduzidos, de mais de um bilhão de dólares durante a Guerra Civil para trinta e cinco milhões em 1871. Oscilaram em torno dessa cifra pelo quarto de século seguinte, variando entre quarenta e cinco milhões em 1873 e vinte e nove milhões em 1880. O efetivo do exército consistia em média de vinte e cinco mil oficiais e praças. Por outro lado, os gastos da marinha totalizavam, normalmente, cerca de vinte milhões de dólares anuais até 1890, com um efetivo, incluindo o corpo de fuzileiros, de cerca de onze mil oficiais e praças. A escassez de fundos impossibilitou aos militares experimentarem e desenvolverem novas técnicas e armamentos. Ambas as forças continuaram, por exemplo, a usar canhão de alma lisa muito tempo depois que potências estrangeiras já os haviam substituído por canhão raiado. O exército raramente tinha condições de reunir mais de um batalhão de cada vez, e a marinha se arrastava atrás de outras potências no tocante a projetos de navios e material bélico. A despeito das vantagens da propulsão a vapor, depois da Guerra Civil a marinha voltou às velas e a preocupação de economizar fez que se tornasse quase um crime utilizar as máquinas do navio. Por volta de 1880, a Marinha dos Estados Unidos não passava de uma

coleção mal equipada de navios obsoletos incapazes de funcionar em conjunto como uma frota. O Exército dos Estados Unidos era uma enorme polícia de fronteira de caça aos índios, bem aparelhada para essa função, mas completamente despreparado e inadequado para outras operações mais sérias. O pacifismo empresarial havia reduzido as forças armadas à sucata.

O isolamento, a rejeição e a redução das forças armadas depois da Guerra Civil levaram os historiadores a considerar esse período como o ponto baixo da história militar norte-americana. Eles falam de "os períodos sombrios do exército" e do "período de estagnação naval". Tais frases são corretas, mas só no que diz respeito à influência social e ao poder político dos militares, e só descrevem um lado da equação civil-militar. O próprio isolamento e a rejeição, que reduziram o efetivo das forças e obstruíram o avanço tecnológico, fizeram desses mesmos anos os mais férteis, criativos e formativos na história das forças armadas norte-americanas. Sacrificando poder e influência, retraindo-se para a própria casca, o corpo de oficiais teve condições de desenvolver um caráter militar distinto. A profissão militar norte-americana, suas instituições e seus ideais representam fundamentalmente um produto desses anos. Nenhum período exerceu uma influência tão decisiva em moldar o curso do profissionalismo militar norte-americano e a natureza de sua mentalidade militar. A obra prática de reforma profissional, frustrada enquanto os militares estavam associados ao Sul nos anos pré-guerra, tornou-se possível logo que se romperam todos os vínculos com a sociedade civil. A hostilidade geral permitiu aquilo que o apoio limitado frustrara. O fundamento desse progresso foi a ausência de qualquer ameaça significativa à segurança nacional. O isolamento dos militares foi um pré-requisito para a profissionalização, e a paz foi um pré-requisito para o isolamento.

Paradoxalmente, os Estados Unidos só poderiam criar uma força militar profissional quando não houvesse qualquer utilização imediata dessa força. Os dias sombrios da influência política militar resultaram na idade de ouro do profissionalismo militar.

O afastamento dos militares da sociedade civil, ao final do século XIX, produziu os altos padrões de superioridade profissional que se tornaram essenciais nas lutas que eles travariam no século XX. Se

a oficialidade não tivesse sido rejeitada, se o exército e a marinha não tivessem sido reduzidos aos ossos nas décadas de 1870 e 1880, os Estados Unidos teriam passado por momentos muito mais difíceis em 1917 e 1942. O oficial que ao cabo do período de isolamento se reintegrou à sociedade civil na Primeira e na Segunda Guerra Mundial era uma pessoa fundamentalmente diferente do seu antepassado que dela havia sido afastado. Quando partiu, era ele um cidadão-soldado, um membro aceito da família liberal. Quando retornou, era um estranho na própria família. Sua ação na família nacional já não era livre, fácil e descontraída. Os anos de isolamento haviam-no transformado em um profissional com valores e perspectiva basicamente estranhos aos valores e perspectiva da maioria de seus concidadãos. Eles haviam injetado aço em sua alma, que estava dissociada da alma da comunidade. Seu regresso marcou o início do verdadeiro problema das relações norte-americanas entre civis e militares: a tensão entre o militar profissional conservador e a sociedade liberal. Apesar de seu profissionalismo ter criado, desse modo, intensos problemas de ajustamento psicológico e político, foi, não obstante, a salvação de seu país externamente. A competência dos oficiais de carreira e sua impressionante folha de serviços, liderando forças e conduzindo operações em duas guerras mundiais, foram adquiridas em virtude, e não a despeito, de sua rejeição ao término do século XIX.

O Núcleo Criativo: Sherman, Upton e Luce

A profissionalização dos militares norte-americanos foi, precipuamente, obra de um pequeno grupo de oficiais de duas gerações subsequentes à Guerra Civil. O processo foi iniciado pelos generais William T. Sherman e Emory Upton e pelo contra-almirante Stephen B. Luce. A forma imediata que o profissionalismo norte-americano tomou foi em grande parte obra deles. Dos três, Sherman é o mais conhecido, porém sua popularidade firma-se quase que exclusivamente sobre seus feitos heroicos na Guerra Civil. Entretanto, por quase quinze anos, de 1869 a 1883, foi ele o comandante geral do exército, chefiando essa força por mais tempo que qualquer outro oficial, com exceção de Winfield Scott; foi a principal personalidade militar para

toda uma geração de soldados e civis, desde a Guerra Civil até sua morte em 1891. Ao contrário de Grant, cuja memória ficou manchada e controvertida com seu ingresso na política, como Sherman previu que ficaria, manteve sua popularidade militar porque não tinha nada a ver com política. Como comandante geral, deflagrou o movimento pela reforma profissional. Particularmente cônscio da importância da formação militar, defendeu vigorosamente a Escola de Artilharia em Fort Monroe, que havia sido reativada em 1868. Pai da Escola de Infantaria e Cavalaria em Fort Leavenworth, Sherman deu apoio a um sistema completo de formação militar, no qual West Point ministraria não somente a formação liberal preliminar que todo profissional exigia, como também a doutrinação em valores e disciplina indispensáveis ao militar. Escolas avançadas dariam então aos oficiais os conhecimentos especializados de sua profissão, preparando-os para postos mais elevados.

Mais importante do que as gestões institucionais nas quais Sherman colaborou foi o estilo que ele imprimiu ao exército. Sua visão e seu pensamento eram rigorosamente militares e o espírito profissional que ele manifestava difundiu-se pelos postos da oficialidade. Pragmático, direto, limitado, ele era o epítome de todas as virtudes e vícios do oficial profissional. Um homem de verdades simples mais do que de conceitos brilhantes, orgulhava-se do título singelo de "soldado", pois nada mais nem menos queria ser. Tendo renunciado a outros interesses, causas e motivos, seu lema constantemente repetido era: "É bastante que o mundo saiba que sou um soldado". Leal à União, mas contrário à abolição e admirador do Sul, cumpriu seu dever durante a Guerra Civil à maneira do profissional. Sua devoção sincera aos ideais militares levou-o, no período do pós-guerra, a oporse ao emprego do exército como força policial – "isso estaria abaixo da vocação do soldado" – e a afirmar que o exército deve estar sempre "organizado e dirigido sobre verdadeiros princípios militares" de modo a preservar na paz os "hábitos e usos da guerra". O controle civil era essencial para garantir esse objetivo. Métodos democráticos estavam fora de lugar no exército, o qual teria de ser "uma máquina viva, um instrumento nas mãos do Executivo para o cumprimento da lei e a manutenção da honra e da dignidade da nação". Sherman era particularmente inflexível em salientar

a necessidade da distância entre militares e política. Três dos seis comandantes gerais antes dele haviam se candidatado à presidência. Com ele começa a tradição de neutralidade política que, com a única exceção de Leonard Wood, seria respeitada por comandantes gerais subsequentes e chefes de Estado-Maior até depois da Segunda Guerra Mundial. "Deixemos para aqueles que são formados nisso ocuparem o cargo", escreveu sobre a presidência em 1874, "e conservemos o exército e a marinha tão livres da política quanto possível, para emergências que possam surgir a qualquer tempo". Sobre política partidária dizia: "Nenhum oficial deverá formar ou expressar uma opinião". Os componentes essenciais da ética militar – ódio à guerra e afastamento da política – foram sucintamente expressos em duas das frases mais citadas de Sherman: "A guerra é o inferno" e "Não aceitarei se for indicado, nem servirei se eleito".[4]

O oficial jovem mais influente na obra de reforma do exército foi Emory Upton. Graduado de West Point em 1861, Upton distinguiu-se na Guerra Civil chegando a general de divisão dos Voluntários. Finda a guerra, preparou um novo sistema de tática de infantaria para o exército, serviu como comandante dos cadetes em West Point de 1870 a 1875, viajou pelo mundo de 1876 a 1877 visitando oficialmente instituições militares estrangeiras e tornou-se responsável pela instrução teórica em Fort Monroe. Suas duas grandes obras, *The Armies of Europe and Asia* e *The Military Policy of the United States*, são estudos sobre instituições militares norte-americanas e estrangeiras, expressando claramente os postulados fundamentais da ética militar profissional e apresentando exemplos para uma ampla variedade de reformas. Embora inacabado por ocasião de seu suicídio em 1881 e só publicado em 1904, *The Military Policy of the United States* foi um poderoso argumento a favor de uma força militar regular forte; foi endossado por Sherman e posteriormente se tornou a bíblia do exército regular em suas disputas com os adeptos das milícias. Por toda a década de 1870, Upton esteve na vanguarda do movimento a favor da reforma. Seu contemporâneo, almirante Luce, foi comandante dos aspirantes em Annapolis entre 1865 e 1869, um dos fundadores-presidente do Instituto Naval e força propulsora na criação da Escola de Guerra Naval. Um proselitista incansável em prol do profissionalismo naval, Luce empreendeu uma cruzada contra a política e o tecnicis-

mo, conclamando os oficiais de marinha a se concentrarem em sua "verdadeira ocupação – a guerra". Seus pontos de vista foram quase a expressão exata da ética profissional e ele exerceu uma influência duradoura sobre toda a oficialidede da marinha. Como observou certa vez o almirante Fiske, com muita justiça sobre Luce, "os Estados Unidos devem mais a ele do que a qualquer outro homem que já esteve direta ou indiretamente ligado ao país". Matthew Maury, Benjamin Isherwood, John G. Walter, A. T Mahan, Theodore Roosevelt, todos eles deram suas contribuições. Mas nenhum rivalizou com Luce. Seu feito heroico foi tão simples quanto grandioso: "Luce ensinou a Marinha a pensar".[5]

O trabalho de Sherman, Upton e Luce nas décadas de 1870 e 1880 continuou na virada do século por uma segunda geração de reformadores: Bliss, Wagner, Young, Carter e outros no exército: Mahan, Taylor, Fiske, Sims e seus seguidores na marinha. Assim como Scharnhorst, Gneisenau, Clausewitz e Moltke deram o tom e a direção da tradição militar alemã, assim também essas duas gerações de reformadores determinaram a natureza da vertente profissional do militarismo americano. Esse núcleo criativo se constituiu em um grupo caracteristicamente militar de três maneiras: (1) eles eram notoriamente desligados da influência civil norteamericana da época; (2) extraíram suas ideias e inspiração do iluminismo militar americano e de instituições militares estrangeiras; e (3) transcenderam os limites das forças singulares para transmitir ideias e estímulo recíprocos entre as duas e desenvolver instituições profissionais aplicáveis a ambos, exército e marinha.

A profissão militar norte-americana diferia das de muitos outros países, uma vez que era quase absolutamente produto dos próprios oficiais. Na Europa, o profissionalismo resultara normalmente de correntes sócio-políticas em ação na sociedade. Os reformadores prussianos, por exemplo, só estavam fazendo no exército aquilo que Stein* e seus discípulos tentavam fazer pelo Estado. Nos Estados

* Heinrich Friedrich Karl Stein (1767-1831), político alemão e estudioso de história, adepto das reformas liberais e líder da resistência germânica a Napoleão. Contribuiu para a publicação de *Monumenta Germaniae Historica.* (NT)

Unidos, entretanto, o profissionalismo militar foi estritamente autoinduzido. A contribuição civil foi praticamente nula. O profissionalismo foi a reação de um grupo inerentemente conservador contra uma sociedade liberal, muito mais do que o produto de um movimento geral em favor de uma reforma conservadora. A profissão militar era provavelmente a única, entre as importantes instituições sociais dos Estados Unidos, a ser criada independentemente da sociedade norte-americana. Nessas origens é que repousa grande parte dos motivos da hostilidade norte-americana à profissão como um corpo essencialmente estranho. Mesmo na sociedade liberal existiram alguns movimentos intelectuais e políticos para os quais os oficiais poderiam ter sido atraídos, como os primórdios da ciência da administração pública e o movimento pela reforma do serviço público. Mas pouquíssimo contato existia entre tais manifestações e os militares. Os oficiais continuavam em seu caminho solitário, realizando seu trabalho sem o apoio e, muitas vezes, sem o conhecimento da sociedade. Dentro dos estreitos limites que os civis lhes permitiam, eles podiam agir mais ou menos como desejavam. A criação de um espírito profissional e até de instituições profissionais não exigia muito em matéria de dinheiro. Contanto que o exército se mantivesse com seus vinte e cinco mil homens, o Congresso deixava que os egressos de West Point o gerissem de acordo com as próprias ideias. Desde que o número de oficiais fosse mantido baixo, o Congresso aprovava modificações nos planos de promoção e reforma. Sherman, por exemplo, teve o cuidado de evitar a interferência do Congresso na instalação da Escola de Aplicação em Leavenworth, pois não queria que ela fosse "objeto de legislação". Posteriormente, mais de uma vez ele frisou que ambas as escolas em Leavenworth e Monroe não precisavam de fundos adicionais além das "despesas ordinárias da guarnição".[6] E o Congresso, satisfeito com isso, deu de ombros e deixou-as em paz.*

A principal fonte norte-americana das ideias dos reformadores profissionais foi o iluminismo militar das décadas de 1850

---

* Cinco das seis mais importantes escolas avançadas criadas pelo exército entre 1865 e 1914 foram instaladas por determinação ministerial, sem autorização prévia do Congresso.

a 1840. O avô intelectual do trabalho deles foi Dennis Hart Mahan e o pai H. Wager Halleck. Sherman, Halleck e Upton foram alunos de Mahan, Sherman e Halleck foram contemporâneos na Academia. Todas as figuras atuantes na luta pela reforma eram graduados das academias Militar e Naval. Dessa fonte é que fluíram as contribuições nativas às reformas profissionais. Igualmente importante, todavia, foi o que os reformadores aprenderam de instituições militares estrangeiras. Extraindo pouca ajuda e pouca inspiração de fontes não militares norte-americanas, eles se voltaram para fontes militares alienígenas. A Guerra de 1870-71 libertara os oficiais norte-americanos da reverência pelas instituições francesas e despertara-lhes o interesse pelas da Alemanha e de outros países. Sherman foi a causa instrumental disso quando despachou Upton em uma viagem pelo mundo em 1876 e 1877, para visitar estabelecimentos militares estrangeiros, particularmente na Alemanha. O relatório de Upton revelou, pela primeira vez, aos oficiais norte-americanos, de uma maneira abrangente, o grau em que os Estados Unidos se arrastavam atrás do progresso estrangeiro. Upton estimulou a instalação de escolas militares avançadas, a criação de um quadro de estado-maior, um sistema abrangente de relatórios pessoais por parte dos superiores sobre seus subordinados, a reforma compulsória de oficiais e o uso de exames como pré-requisito à promoção e ingresso no quadro de estado-maior. Ele mostrou-se particularmente impressionado com as instituições militares da Índia que, com seu sistema bem definido de controle civil objetivo, oferecia muitas lições aos Estados Unidos. "Em país algum", declarou, "a subordinação dos militares à autoridade civil é mais claramente definida do que no despotismo político-militar da Índia".[7] Uma década mais tarde, Tasker Bliss também viajou pela Inglaterra, França e Alemanha estudando suas escolas militares.

Conquanto analisassem as experiências de muitos países, os reformadores norte-americanos tinham a Alemanha como foco prioritário de atenção. O próprio Upton expressou grande admiração pelas instituições militares alemãs: todo general prussiano em 1866, ele salientou, era um graduado da *Kriegsakademie*, comparando esse fato com o estado atrasado da formação militar nas forças norte-americanas. Sherman, por sua vez, considerava

"simplesmente perfeito" o sistema alemão de organização militar. Wagner fez eco a esses sentimentos ao exaltar a "excelência do sistema militar da Prússia". Em 1873, Clausewitz foi traduzido para o inglês e as publicações militares profissionais norte-americanas passaram a dedicar grande cobertura aos assuntos prussianos.* Os oficiais norteamericanos tornaram-se plenamente cônscios, na verdade ostensivamente cônscios, de seu atraso em relação à Alemanha e tenderam a acolher os métodos alemães como modelos a serem seguidos sem questionamento. Ao final do século, o pensamento militar norte-americano sobre organização, estimulado pela obra *The Brain of an Army*, de Spencer Wilkinson, e pelo relatório do oficial norte-americano Theodore Schwan, passou a aceitar na íntegra a teoria alemã do Estado-Maior Geral. As lições germânicas eram frequentemente mal-interpretadas e mal-aplicadas, porém a vontade de imitar as instituições alemãs representou uma força importante no incremento do profissionalismo militar norte-americano. O interesse naval no militarismo alemão de certo modo se arrastava atrás do interesse dos oficiais do exército; a atenção ainda estava focalizada na Grã-Bretanha como potência naval clássica. Influenciado, indubitavelmente, pela megalomania de seu pai, Alfred Mahan era um fervoroso admirador de Jomini. Não obstante, a geração mais jovem de oficiais de marinha, já no século XX, tentou assimilar o pensamento alemão sobre organização militar. Como resultado, métodos alemães foram introduzidos no *War College* e o próprio Mahan acabou deixando-se impressionar por Clausewitz.[8]

Embora afastado da influência civil, o núcleo profissionalizante encurtou as fronteiras das forças armadas. As instituições e ideias fundamentais do profissionalismo militar eram as mesmas tanto para o exército quanto para a marinha. Consequentemente, havia muito mais espaço para interação e estímulos mútuos por parte dos oficiais de ambas as forças. Tendo absorvido de Dennis Hart Mahan as ideias básicas do profissionalismo, Sherman, por sua vez, inspirou o almi-

---

* A edição de março de 1884 do *Journal of the Military Service Institution*, por exemplo, trazia um artigo de Von der Goltz, correspondência com o *Militarische Gesellsschaft*, e um debate com Von Moltke. Isso não era atípico.

rante Luce a dedicar sua vida à reforma da marinha ao demonstrar na prática o significado da proposta profissional para a guerra. Em janeiro de 1865, Luce, então um capitão de corveta, apresentouse a Sherman, em Savannah, para planejar a cooperação entre a marinha e o exército com vistas à pressão pelo norte sobre a Carolina do Sul. Ouvindo Sherman descrever seu plano de campanha, Luce teve o que mais tarde Mahan iria chamar de uma "iluminação" e que era, na verdade, uma súbita percepção do significado de profissionalismo militar. Eis as palavras do próprio Luce:

> Após ouvir a clara exposição do general Sherman sobre a educação militar, parece que as escamas me caíram dos olhos. Eu disse para mim mesmo, 'Aqui está um soldado que conhece seu ofício!' Ficou-me então evidente que existiam certos princípios fundamentais na base das operações militares, os quais convinha examinar; princípios de aplicação geral sobre se as operações teriam de ser conduzidas em terra ou no mar.[9]

Essa visão deu a Luce a possibilidade de ver a necessidade de reorganizar o Ministério da Marinha, criando uma chefia militar profissional para a marinha e instituindo uma Escola de Guerra Naval. Subsequentemente, Upton se tornou amigo íntimo de Luce e o incentivou a prosseguir nesses projetos. Como responsável pela instrução teórica na Escola de Artilharia de Fort Monroe, na Virgínia, ele e Luce trocaram ideias sobre os meios de aprimorar a formação militar norte-americana. Foi nessa época que Luce, citando a Escola de Artilharia como modelo, instou a marinha a oferecer um curso d pós-graduação sobre instrução "na Arte da Guerra". Após garantir a instalação da Escola de Guerra Naval em 1884, Luce levou para lá, como instrutores, o filho de Dennis Hart Mahan e também um tenente do exército, Tasker H. Bliss, que na virada do século liderou a organização da Escola de Guerra do Exército. Assim, a linha de influência correu de D. H. Mahan para Sherman, Halleck e Upton; de Sherman para Upton e Luce; entre Luce e Upton; de Luce para A. T. Mahan e Bliss; de Mahan para jovens oficiais de marinha; e de Bliss de volta ao exército.[10]

As Instituições do Profissionalismo

Quase todas as instituições do profissionalismo militar norte-americano, com exceção das academias, tiveram origem entre a Guerra Civil e a Primeira Guerra Mundial. O tema comum no aparecimento delas era a substituição do tecnicismo e da política pelo profissionalismo militar. Elas refletiam a consciência em lenta evolução da ciência da guerra, diferentemente das demais existentes fora de seu campo de aplicação e daquelas que lhe tragam alguma contribuição. A evolução desse reconhecimento pode ser visto nas áreas de formação, de pessoal e de organização.

Formação: completamento da estrutura básica. As únicas instituições nacionais de formação militar existentes em 1865 eram as academias Militar e Naval de West Point e Annapolis. Seus cursos combinavam elementos de formação liberal, militar e técnica, com predominância do ramo técnico. Os três grandes passos dados para frente no meio século seguinte foram: (1) a redução em importância da instrução técnica em West Point e Annapolis; (2) a instituição de escolas técnicas de pós-graduação no exército e na marinha; e (3) a criação da Escola de Guerra para estudos militares avançados. Em 1865, os Estados Unidos mal possuíam uma formação militar profissional. Em 1915, tinham um sistema abrangente e completo em quase todos os seus elementos.

Imediatamente depois da Guerra Civil, tanto Annapolis como West Point trataram de afastar-se do tecnicismo, adotando uma orientação mais militar e profissional. Em 1866, a Academia Militar era retirada do controle do chefe da engenharia, ficando sua superintendência aberta aos oficiais de todas as armas do exército. Nos anos seguintes, a proporção de graduados em engenharia decaiu acentuadamente. "As escolas militares", como um deles afirmou, "já não servem para a profissão de engenharia civil e engenharia mecânica".[11] Contudo, os críticos militares da Academia ainda estavam insatisfeitos com a forte ênfase na matemática e diziam que uma formação cultural ampla e liberal era tão necessária a oficiais norte-americanos quanto a oficiais alemães. Insistiam permanentemente em que fossem transferidos para escolas de pós-graduação os cursos técni-

cos e que maior tempo fosse destinado ao estudo de inglês, história e línguas estrangeiras, por um lado, e de tática e história militar, por outro. Já em 1902, 31% do tempo do cadete era dedicado a disciplinas estritamente técnicas, 30%, à instrução militar e 39%, às artes liberais ou às ciências básicas. A redução do tecnicismo na Academia Naval foi dificultada pela ênfase na nova tecnologia do vapor, que substituiu a antiga preocupação com velas e marinhagem. De 1871 até a década de 1890, havia em Annapolis dois tipos de aspirantes: os aspirantes do curso normal, destinados à armada, e os engenheiros, que recebiam uma formação especializada. Rivalizando com os graduados de West Point de um período anterior, muitos dos aspirantes-engenheiros ingressavam no mundo civil para ensinar e praticar sua especialidade. Essa divisão entre os aspirantes de marinha, eliminada em parte em 1890, foi abolida com a completa união do corpo da armada e de engenharia em 1899. No primeiro decênio do século XX, as disciplinas sobre artes liberais passaram a receber uma ênfase cada vez maior no currículo da academia.

Por volta de 1900, já os objetivos profissionais ocupavam a vanguarda tanto em West Point quanto em Annapolis. A ênfase militar distinguia ambas as escolas de instituições civis de ensino superior e as isolava das grandes correntes da educação norte-americana. Em matéria de métodos de ensino, currículo, organização e ênfase no desenvolvimento do caráter, bem como no conteúdo essencial dos cursos, essas academias seguiram seu caminho, solitário e inacessível não apenas às ideias de Eliot* sobre matérias opcionais como também à doutrina progressista pragmática de Dewey.** Enquanto o restante dos estabelecimentos educacionais norte-americanos explorava os limites a que poderia chegar a liberdade concedida aos alunos para escolher seus caminhos, as academias militares

* Charles William Eliot (1834-1926), educador norte-americano. Suas teorias sobre uma educação prática exerceram grande influência nas escolas dos Estados Unidos. (NT)

** John Dewey (1859-1952), filósofo e psicólogo norte-americano, criador de uma pedagogia com base no pragmatismo que revolucionou métodos de ensino em seu país e em outras partes do mundo. (NT)

continuavam a valorizar a obediência, a disciplina e a regularidade ao longo de um curso definido e de verificações diárias. Assim como a profissão militar se desenvolveu em oposição ao liberalismo empresarial, também as escolas militares permaneceram relativamente imunes às novas ideias sobre educação. Apesar de terem reduzido seu conteúdo técnico, as academias ainda trataram de combinar uma educação liberal geral com uma educação militar básica em um único curso. O esforço para atingir ambas as metas causava uma tensão contínua, um currículo sobrecarregado, insatisfação e persistentes sugestões de reforma.[12] Assim, o período após a Guerra Civil deu o grande passo à frente a fim de substituir uma orientação técnica por uma orientação profissional nas academias. Ficou não resolvido, no entanto, o relacionamento dos elementos liberais com os profissionais no sistema educacional preliminar.

A redução do tecnicismo nas academias militares estava intimamente associada ao aparecimento de escolas técnicas especiais de pós-graduação. A complexidade e a profundidade cada vez maiores das ciências que contribuíam para a arte militar, sem que se achasse espaço para elas no currículo das academias, exigiram a criação de diferentes institutos técnicos avançados. Coincidindo com a separação de West Point do Corpo de Engenharia em 1866, o exército fundou uma Escola de Engenharia em Willets Point, Nova York. Em 1868, a Escola de Artilharia em Fort Monroe, fundada por Calhoun, foi reativada. Em 1881, Sherman fundou a Escola de Aplicação para Infantaria e Cavalaria em Fort Leavenworth. Por sua vez, o Congresso autorizou, em 1887, a criação de uma Escola Prática para Cavalaria e Artilharia Ligeira em Fort Riley, Kansas. Em 1895, a Escola de Medicina do Exército começou a funcionar em Washington, a fim de preparar médicos para a carreira das armas. Por último, a Escola de Comunicações foi instalada em Fort Leavenworth em 1904, a Escola de Tiro de Infantaria em Presidio, Califórnia, em 1907, e a Escola de Tiro de Artilharia de Campanha em Fort Sill, Oklahoma, em 1911.

Na marinha, a instrução técnica também se vinculou à mudança de ênfase em Annapolis. Até a década de 1880, a única escola de pós-graduação para oficiais de marinha era a *Torpedo School*, em Newport. Durante aquele decênio, contudo, a marinha começou

a mandar oficiais para universidades civis, no país e no exterior, a fim de receberem instrução especializada. Em 1893, o almirante Luce conseguiu fundar uma Escola de Arquitetura Naval no Instituto de Tecnologia de Massachusetts, para o treinamento de construtores navais. Depois da abolição do curso de aspirante-engenheiro em Annapolis, em 1899, a marinha instituiu, em Washington, a própria escola avançada de Engenharia Marítima, Engenharia Elétrica e Material Bélico. Essa escola foi transferida, em 1909, para Annapolis até que se tornou o Departamento de Pós-graduação da Academia Naval. Entretanto, a marinha continuou a depender de instituições civis para suplementar esse treinamento.

O terceiro desenvolvimento mais importante na formação militar foi o aparecimento de escolas exclusivamente dedicadas ao estudo superior da arte da guerra. O primeiro passo significativo nesse sentido foi o ato de Sherman, em 1881, de fundar a Escola de Infantaria e Cavalaria em Leavenworth. Até certo ponto, essa era apenas uma escola das armas, embora tenha sido concebida tendo em vista uma finalidade mais ampla, acabando por evoluir, finalmente, para algo mais significativo. Antes de sua fundação, certos elementos da ciência da guerra mais elevados – história militar, estratégia, logística – sob os cuidados incentivadores de Sherman e com a participação de Upton, haviam sido oferecidos no curso teórico da Escola de Artilharia em Fort Monroe. O curso inicial de dois anos em Leavenworth incluía disciplinas gerais de educação no primeiro ano, mas logo a ênfase foi transferida para tópicos puramente militares. A Guerra Hispano-Americana motivou a suspensão temporária das atividades da escola, mas em 1902 ela foi reaberta por autorização de Elihu Root com uma finalidade ampliada e mais explícita. A Escola do Exército de Linha preparava oficiais do posto de capitão ou acima nos "ramos superiores da arte e ciência militares". A Escola de Estado-Maior do Exército, também em Leavenworth, instruía graduados da Escola de Linha para funções nos estados-maiores dos altos escalões em tempo de guerra. Na escola daquele tempo, a figura dominante era Arthur L. Wagner que, lecionando lá de 1886 a 1897, insistia nos altos padrões de instrução e desempenho. Seus livros *Campaign of Könniggratz* e *Organization and Tactics*, escritos durante aquela época, eram a melhor análise militar que o exército

produziu entre Upton e a Primeira Guerra Mundial. Após a Guerra Hispano-Americana, Wagner assumiu o comando da Escola de Estado-Maior. Em 1904, não era inadequado chamar Leavenworth de "universidade militar", incorporando a premissa básica alemã de que a guerra podia ser ensinada nas escolas.[13]

O ensino da ciência militar em Monroe, e posteriormente em Leavenworth, era uma instigação para que a marinha fizesse algo semelhante. O almirante Luce e seus colaboradores apontavam repetidamente para a inferioridade da formação naval avançada em comparação com a do exército. A campanha de Luce acabou levando à criação do *Naval War College em Newport*, em 1884. Era essa uma verdadeira academia de guerra, como suas similares europeias, dedicada exclusivamente aos estudos bélicos superiores. Nos primeiros dias de sua existência, entretanto, era uma escola vacilante. Muitos dos oficiais de marinha ignoravam sua finalidade ou não se mostravam convencidos de sua conveniência. Com regularidade despendiam-se esforços a fim de combiná-la com a *Torpedo School*, também em Newport, ou transformá-la em curso de pósgraduação em Annapolis. Como salientavam Luce e Mahan, essas gestões refletiam uma confusão entre perícia técnica e perícia militar, além de um fracasso em reconhecer a existência independente da última.* O apoio do almirante David D. Porter, o trabalho de propaganda de Luce e a popularidade de Mahan acabaram por triunfar sobre a oposição. Depois da Guerra Hispano-Americana, a existência da escola era incontestável. Ele foi pioneiro no desenvolvimento do currículo e de técnicas de ensino, tornando-se um modelo para instituições congêneres nas marinhas da Europa.[14]

* Luce escreveu posteriormente a seus adversários o seguinte: "Enquanto insistiam em cursos avançados de Matemática Superior, Ciência de Material, Astronomia Náutica e coisas assim, eles negligenciavam a própria ciência deles – a ciência da guerra. Ao advogarem o cultivo das artes do tiro de Artilharia e de Navegação, Engenharia Mecânica e a Mecânica das artes em geral, não levavam na menor conta a própria arte especial deles – a arte da guerra." *U. S. Naval Institute Proceedings*, XXXVI (1910), 560.

O passo definitivo na implantação de formação militar avançada antes da Primeira Guerra Mundial foi a instituição do *Army War College* em 1901. Era um desdobramento lógico de Leavenworth e do sucesso da Escola de Guerra Naval. A demanda no exército por uma instituição educacional mais avançada do que Leavenworth havia sido muito forte por toda uma década. Sua criação, entretanto, foi complicada pela confusão que Elihu Root fazia entre as missões de uma escola de guerra com as de um estado-maior geral. Assim como o desenvolvimento da Escola de Guerra Naval foi embaraçado pela incapacidade de o distinguirem de um instituto técnico, também o desenvolvimento da Escola do Exército refletiu a incapacidade de Root de distinguir as funções de planejamento e administração das de educação e pesquisa. Root queria que a escola fosse composta pelos chefes dos departamentos de estado-maior do exército, os quais supervisionariam o trabalho de outras escolas do exército, dirigiriam as atividades de informação militar e preparariam planos para mobilização e adestramento militares, dando ao presidente a devida assessoria a esse respeito. Seria difícil imaginar uma coleção mais heterogênea de missões. Quando a Escola propriamente dita foi fundada em 1901, sob a direção de uma junta de oficiais encabeçada pelo general de divisão S. B. M. Young, suas atribuições acadêmicas eram claramente secundárias em comparação com as atividades de planejamento e de estado-maior. Em 1903, quando Young se tornou o primeiro chefe do Estado-Maior, foi substituído na Escola de Guerra pelo general de brigada Tasker H. Bliss, que havia sido o primeiro instrutor do exército na Escola de Guerra Naval e que, consequentemente, estava plenamente imbuído dos propósitos de tal instituição. Sob a direção de Bliss e de seu sucessor, Wagner, que se transferira de Leavenworth, a Escola começou a ficar mais interessada nos estudos avançados da guerra. Mas, sob a influência de Root, sua principal missão consistia em dar assistência ao EstadoMaior Geral no preparo de planos para a defesa nacional. A despeito dos esforços dos militares em colocar a Escola no caminho certo, seu início ambíguo significava que, mesmo em 1914, sua finalidade primária ainda era "fazer aplicação prática de conhecimentos já adquiridos e não ministrar instrução acadêmica".[15]

Se Root não era claro quanto às funções de uma escola de guerra, tinha no entanto uma nítida percepção dos componentes essenciais de um sistema abrangente de formação militar profissional. Antes, alguns oficiais já haviam definido os três estágios de tal sistema, em imitação das instituições alemãs, fazendo-os consistir de West Point, escolas de pós-graduação e escolas de emprego geral, e a Escola de Guerra. Em um brilhante memorando, datado de 27 de novembro de 1901, Root aceitou os pontos essenciais desse esquema e redefiniu as missões das existentes escolas do exército como partes de um todo unificado. Semelhantes imperativos levaram a marinha a reconhecer as mesmas fases básicas na formação dos oficiais. Em 1919, a junta Knox-Pye-King, avaliando a formação naval, concluiu que quatro etapas estavam envolvidas: primeira, a Academia Naval; segunda, o curso de pós-graduação em Annapolis; terceira, o curso básico da Escola de Guerra; e finalmente o curso superior da Escola de Guerra para oficiais antigos. O memorando de Root e o relatório da junta naval assinalaram a conclusão da estrutura fundamental da formação militar profissional nos Estados Unidos.

Associações e publicações. O novo sistema educacional militar foi suplementado pela criação de associações e publicações profissionais em uma escala sem precedentes nos Estados Unidos.* O primeiro nesse campo foi o Instituto Naval dos Estados Unidos, fundado por um grupo de oficiais em Annapolis, em 1873, em clara imitação da *British Royal United Service Institution* e com o expresso propósito de fazer avançar "conhecimentos científicos e profissionais na marinha". Em 1874, o Instituto começou a publicar seus *Proceedings* que, ao longo dos anos, foi talvez o periódico militar mais inteligente e mais influente dos Estados Unidos, proporcionando aos

* Antes da Guerra Civil, as associações militares mais importantes eram a Sociedade Filosófica Militar de West Point, 1802-1812, e o Liceu Naval dos Estados Unidos, na década de 1850. Ambos os grupos, entretanto, tinham interesses científicos e técnicos tanto quanto militares. Com exceção do *Naval Magazine*, publicado pelo Liceu, os periódicos do iluminismo militar haviam sido publicados por casas comerciais, e não pelos próprios oficiais, e todos eles tiveram existência efêmera.

oficiais de marinha um fórum permanente para debates profissionais. Oficiais do exército cuidaram de seguir o exemplo da marinha em 1879, ao organizarem a *Military Service Institution*, novamente tendo como modelo a instituição britânica acima referida. Tanto a instituição como o periódico que ela publicava desapareceram por falta de apoio durante a Primeira Guerra Mundial. Por essa época, entretanto, o exército já contava com muitas associações e revistas que refletiam grande variedade de interesses militares técnicos e profissionais. A maioria desses órgãos originou-se nas escolas militares. A Associação de Cavalaria foi formada em 1885 e três anos depois começava a publicar o *Cavalry Journal*. Por sua vez, o *Journal of the United States Artillery* foi fundado em 1892 na Escola de Artilharia de Fort Monroe. Em 1922, tornou-se o *Coast Artillery Journal*, em 1948, o *Antiaircraft Journal* até fundir-se no *Combat Forces Journal* em 1954. Um grupo de oficiais, em 1893, fundou em Fort Leavenworth a Sociedade de Infantaria, rebatizada no ano seguinte como Associação de Infantaria dos Estados Unidos. Em 1904, essa associação foi reorganizada e começou a publicar o *Infantry Journal* que, depois do desaparecimento do Jornal da Instituição de Serviço Militar, tornou-se o principal órgão profissional do exército. Em 1950, expandiu-se no *Combat Forces Journal* por fusão com o *Field Artillery Journal* que havia sido fundado em 1911, depois da instalação da Associação de Artilharia de Campanha em Fort Riley. Em 1909, o Corpo de Engenharia iniciou a publicação de seu *Professional Memoirs* como um periódico bimestral.* Em ambas as forças, as nossas publicações alimentaram uma contínua demanda por maior disponibilidade geral de literatura profissional.

Pessoal: a separação do leigo e do especialista. Os anos entre a Guerra Civil e a Primeira Guerra Mundial presenciaram o aparecimento dos elementos essenciais de um sistema profissional de pessoal. O ingresso na oficialidade dava-se originalmente nos postos

* A literatura profissional oficial também cresceu em volume e qualidade com o *Office of Naval Intelligence*, fundado em 1882, com a *Military Division* do Ministério da Guerra, o *Naval War Records Office*, e com as escolas de guerra, todos desempenhando importantes papéis.

mais baixos e por meio das academias da força. Os postos mais altos eram praticamente monopolizados pelos graduados nas academias. O sistema tradicional de promoção por antiguidade, que havia resistido a antigos ataques, era qualificado e restrito embora o medo da política o tenha conservado como o critério básico. Um sistema de aposentadoria, antes virtualmente inexistente, foi implantado. A proibição de oficiais participarem de atividades não militares tornou-se severa e clara. Todas essas gestões destinavam-se a realçar a existência isolada e corporativa da oficialidade, a estreitar os vínculos entre seus membros e a alargar a brecha entre eles e outros segmentos da sociedade.

A indiferença do pacifismo empresarial com as questões militares e seu contraste com a visão *jacksoniana* refletiram-se na disposição do Congresso em restringir os canais de ingresso na oficialidade às academias militares. As nomeações de jovens oficiais de carreira na marinha foram monopolizadas por graduados de Annapolis nos anos pós-Guerra Civil. As necessidades da marinha eram pequenas, a academia estava mais do que habilitada a satisfazê-las. Na virada do século, quando a expansão da marinha fez crescer a demanda por oficiais, o número de indicações para a academia foi duplicado. Na eventualidade de serem insuficientes os graduados de Annapolis para preencher as quotas, o Congresso também autorizou a promoção de suboficiais a segundo-tenente, embora essas oportunidades tenham sido cercadas de rigorosas limitações. De 1890 em diante, todos os postos mais altos na marinha, com exceção dos departamentos especializados, foram preenchidos por homens de Annapolis. As exigências mais numerosas por oficiais no exército não permitiram que West Point atingisse idêntico grau de monopólio que Annapolis alcançou. Não obstante, em 1878, o Congresso instituiu a prioridade dos graduados nas academias militares em serem nomeados, ao mesmo tempo que exigia rigorosos testes profissionais para aqueles que ingressassem no corpo de oficiais por outros caminhos. Já em 1898, os graduados em West Point constituíam 80% da oficialidade, embora ainda fossem uma minoria nos postos mais elevados. Vinte anos mais tarde, a Primeira Guerra Mundial era travada com liderança quase que exclusivamente profissional, sendo a política e a influência alijadas com rigor das nomeações e designações. Quase

três quartos dos 441 generais do exército regular (outros que não oficiais médicos) comissionados entre 1898 e 1940, praticamente todos os que ingressaram no serviço ativo entre 1861 e 1917, eram graduados em West Point.

O continuado apego ao sistema de antiguidade, aliado à redução da marinha depois da Guerra Civil, fizeram que as promoções estagnassem. Havia oficiais que permaneciam nos postos mais baixos por intermináveis períodos, só alcançando os mais altos quando já estavam às vésperas de passarem à inatividade. As reformas sugeridas eram promoção por merecimento ou um sistema eficaz de afastar os oficiais menos competentes. Os defensores da promoção por merecimento viam-se, entretanto, tolhidos pelos esforços dos congressistas e de outros em influenciarem na indicação de oficiais. Os oficiais eram céticos quanto à possibilidade de um sistema imparcial de mérito, temendo que se o sistema de antiguidade fosse abolido a política se intrometeria tanto nas promoções quanto nas designações de cargos. A alternativa à promoção por merecimento foi a eliminação por seleção, o que acabou sendo instituído pelo Congresso no *Personnel Act de* 1899. Todavia, a controvérsia e as demandas por reformas mais profundas prosseguiram dentro do corpo de oficiais. O passo final na consolidação do sistema de promoções na marinha foi dado em 1916, quando o Congresso substituiu as normas de 1899 por um plano a favor de seleção limitada que ofereceu à marinha um sistema de promoção profissional altamente avançado.

O exército ficou atrás da marinha em processar os critérios de antiguidade. Segundo as normas vigentes, a promoção era por antiguidade até o posto de coronel, inclusive. Os generais eram escolhidos, mas também aqui se obedecia, usualmente, aos princípios de antiguidade. Em 1890, um nível mínimo de competência profissional era garantido mediante a exigência de exames para a promoção de todos os oficiais abaixo do posto de major. No meado da década de 1890, instituíram-se sistemáticos relatórios de pessoal sobre o caráter e a eficiência de oficiais. Elihu Root e outros deram forte apoio à implantação do sistema de promoção por escolha, mas os oficiais temiam que a seleção só viesse acarretar a intromissão de "influência social e política", o que teria de ser evitado a todo custo se se quisesse preservar a integridade do corpo de oficiais. Os esforços de Root em

favor da reforma não lograram êxito.[19] Aqui, como na marinha, a suspeita dos militares em relação à política levou os oficiais a aceitarem um padrão mais baixo de profissionalismo em vez de um mais elevado, que poderia ser mais suscetível à manipulação de forças externas. Os temores dos oficiais eram dirigidos, antes de tudo, a influências do Congresso, e a oposição que eles faziam à seleção é outro exemplo da maneira como a separação de poderes atrapalhou o desenvolvimento do profissionalismo militar.

Antes de 1855, nenhum sistema de aposentadoria existia, quer no exército quer na marinha. Naquele ano, entretanto, convencido da necessidade de expurgar os postos superiores da marinha, o Congresso criou uma "lista reservada" para oficiais incapazes para o serviço. Em 1861, foi aprovado um sistema contínuo de transferência compulsória para a reserva de oficiais do exército e da marinha por incapacidade, tendo sido introduzidos os primeiros dispositivos legais para a aposentadoria voluntária. Legislação posterior, nas décadas de 1860 e 1870, determinou a transferência para a reserva compulsória de oficiais de marinha na idade de 62 anos e procurava estimular aposentadorias voluntárias por meio do aumento de benefícios na inatividade. Em 1862 e 1870, nova legislação dispunha que oficiais do exército podiam obter transferência para a reserva por requerimento próprio após 30 anos de serviço ativo ou compulsoriamente a critério do presidente. Passar à reserva obrigatoriamente na idade de 64 anos, uma reforma durante muito tempo advogada por oficiais de mentalidade profissional, entrou finalmente em vigor por ato do Congresso, em 1882.[20] Por volta do final do século, ambas as forças contavam com adequados sistemas profissionais de aposentadoria.

Restrições legais à participação de oficiais em atividades não profissionais também se registraram durante aqueles anos. Em 1879, o Congresso adotou um conceito de relações entre civis e militares fundamentalmente em desacordo com o texto constitucional elaborado pelos constituintes, quando proibia o oficial em serviço ativo de desempenhar qualquer cargo civil por eleição ou nomeação. Legislação subsequente aprimorou essa restrição e colocou limitações no emprego de oficiais inativos. exército e marinha também tentaram

impedir as atividades legislativas de seus oficiais, acrescendo prescrições regulamentares para esse efeito em 1876, 1896 e 1900.[21]

Organização: a luta contra o tecnicismo. O problema organizacional básico, tanto para o exército quanto para a marinha, ao término de século XIX, era encontrar um órgão que desempenhasse a função militar profissional e ao mesmo tempo representasse os interesses militares profissionais. A solução inevitável desse problema exigia a subordinação das unidades técnico-administrativas que desempenhavam papel importante na estrutura de ambas as forças. Quanto à organização de pessoal, o problema demandava a eliminação ou a limitação do quadro de estado-maior especializado. No exército, as designações para os vários cargos de estado-maior haviam sido concedidas em uma base mais ou menos de proteção; uma vez designados, os oficiais passavam toda a carreira no quadro de estado-maior, transformando-se mais em técnicos do que em militares. Tal contexto foi modificado em 1894, quando o Congresso determinou que todas as designações subsequentes para as funções de estado-maior teriam de sair das fileiras do exército. Na virada do século, Elihu Root liderou a luta contra as comissões permanentes no quadro de estado-maior, ressaltando que, entre os oficiais da tropa que serviam nas fronteiras ou no exterior, havia o sentimento de que os estados-maiores constituíam grupos fechados "com todo o luxo, os privilégios e o poder" derivados da constante associação com os membros do Congresso em Washington. Em 1901, o Congresso respondeu às demandas de Root, ao estabelecer que os oficiais em funções de estado-maior não poderiam passar mais de quatro anos afastados da tropa. Foi isso que efetivamente rompeu o isolamento do quadro de estado-maior do restante do exército e constituiu-se em grande passo para a criação de uma profissão militar homogênea.

Os oficiais de marinha também se dividiam entre os embarcados e os integrantes dos diversos estados-maiores. Na marinha, como no exército, prevalecia o sentimento de que os cargos de estado-maior eram os primeiros privilegiados. As melhores oportunidades de vencimentos e promoção em serviço de apoio nos departamentos não militares atraíam os graduados de Annapolis. O problema mais sério era a relação entre a tropa e o Corpo de Engenharia criado em 1842.

Esses dois grupos mantinham-se em permanente disputa sobre seus respectivos direitos e privilégios. Por volta da década de 1890, entretanto, já estava desaparecendo o motivo dessas diferenças entre os dois. Um Conselho de Pessoal, sob a presidência do secretário adjunto Roosevelt, propôs em 1898 que todos os engenheiros fossem oficiais da armada e todos os oficiais da armada fossem engenheiros. A marinha necessitava, dizia o relatório do Conselho, "de um corpo homogêneo, cuja totalidade dos membros fosse treinada para o cumprimento eficiente das missões de um moderno oficial de tropa". O *Navy Personnel Act* de 1899 incorporou as recomendações daquele conselho e providenciou a integração dos dois grupos.

O outro aspecto – e o mais importante – da luta contra o tecnicismo dizia respeito à organização administrativa dos ministérios: as relações que existiriam entre os ministros, os departamentos e os porta-vozes dos interesses militares profissionais. A organização naval ainda refletia a teoria do ministro Paulding, segundo a qual só as operações técnicoadministrativas da marinha exigiam habilidades especiais, e o próprio ministro poderia cuidar da direção dos negócios militares. Essa teoria revelara-se impraticável na Guerra Civil e a complexidade cada vez maior da ciência naval tornava-a agora impraticável na paz. Alguma instituição se fazia necessária para tratar das necessidades militares da marinha, dos preparativos de planos de guerra e do emprego e distribuição da armada. Tal necessidade foi articulada pelo ministro Whitney em 1885. Repudiando a teoria de Paulding, Whitney destacava que as independentes responsabilidades executivas dos chefes de departamentos lhes impediam proporcionar ao ministro a "orientação inteligente" de que ele necessitava na "arte da guerra". Em contraste com a confiança de Paulding em questões militares, a declaração de Whitney meio século mais tarde representou o reconhecimento oficial do Ministério de que a Marinha, como instituição militar, era agora uma profissão especializada.[23] Nenhuma reforma imediata resultou da justificativa de Whitney, porém suas declarações deflagraram um debate sobre organização naval que se prolongou por trinta anos, até a criação do cargo de chefe de Operações Navais em 1915. Esse debate fez surgir uma profusão de artigos, relatórios, discussões e propostas que podem ser conside-

radas únicas na história da administração pública norte-americana. O foco da controvérsia era o papel do chefe militar profissional em relação aos chefes de departamentos e o ministro.

Uma das escolas de pensamento – os marinheiros tradicionalistas liderados por Luce e Mahan – advogava um sistema equilibrado de organização. Eles chamavam a atenção para a negligência a que se condenava a parte militar da instituição naval. A marinha existia para a guerra e a menos que a organização ministerial criasse um porta-voz para as demandas militares da marinha as atividades civis dos departamentos, que tinham apropriadamente um papel de apoio, propendiam a tornar-se fins em si mesmas. Desse modo, os tradicionalistas queriam equilibrar os departamentos criando um órgão para representar a face militar da marinha. Como enfatizavam o caráter puramente militar e profissional dessa carência, eles não insistiram em que se desse ao novo cargo supervisão sobre a área civil do ministério. Reconhecendo o conflito inerente entre os aspectos civil e militar da marinha, atribuíram ao ministro a função de reconciliar os dois. Acostumados à direção ministerial da face militar da marinha, não se incomodaram com o problema das relações de comando que existia entre o chefe militar, o ministro e o presidente. O ministro era considerado o representante do presidente em tudo que dissesse respeito à instituição naval, quer civil quer militar. Os tradicionalistas tomaram como modelo o sistema britânico de organização naval, com divisão de suas atribuições militares e civis entre o primeiro lorde do mar e os outros membros do almirantado, todos sob a suprema autoridade do primeiro lorde do almirantado, um civil.

Havia muito tempo que a força naval via com simpatia uma solução vertical para os problemas organizacionais do Ministério da Marinha. Na década de 1890, o sistema vertical recebeu novo alento com o apoio da mais jovem geração de oficiais contestadores, liderados pelos almirantes H. C. Taylor e William S. Sims. Eles lutavam por uma ordem diferente daquela dos tradicionalistas, enfatizando não a necessidade de um representante militar para equilibrar os departamentos, mas a conveniência de um administrador militar para coordená-las. Salientavam a forma independente como os departamentos agiam, suas responsabilidades sobrepostas, a

falta de coordenação em todo o Ministério e também a deficiência de conhecimentos e de experiência dos ministros. O ministro, afirmavam, só precisava ter um único assessor – um indivíduo ou um conselho – responsável pelos assuntos concernentes ao Ministério. Visualizavam esse assessor como um Estado-Maior Geral cuja autoridade se estendesse aos departamentos. Citavam como exemplo a organização militar alemã, mas nesse ponto incorreram no mesmo erro de Elihu Root: interpretaram o sistema alemão, incorretamente, como instituindo o poder de Estado-Maior Geral sobre todos os elementos da instituição militar.[24]

Durante os anos de debates, os ministros da Marinha e os chefes de departamentos inclinaram-se a tomar o partido dos tradicionalistas contra os reformistas. Os chefes defendiam seu acesso direto ao ministro. Para os ministros, o problema consistia em terem assessoria profissional nas questões militares sem renunciar ao controle político sobre a cúpula fardada. Exceto quanto àqueles que cederam à influência de Roosevelt, eles rejeitaram o esquema vertical, temerosos de que sob esse regime o ministro assinasse os papéis e o chefe militar conduzisse o Ministério. Eram realmente unânimes em apoiar o que o ministro Daniels denominava uma "política calculada de dispersão". A oposição que faziam à organização vertical também tendia a torná-los céticos da própria conveniência de um plano equilibrado de controle ministerial. Aqui, ficavam em um dilema. Reconheciam, de acordo com o relatório de 1895 do ministro Whitney, que o ministro precisava de assessoria militar profissional. Temiam, contudo, que um chefe militar, mesmo com autoridade limitada, de início, a questões puramente militares, fosse tentado a estender seu poder sobre os departamentos. O próprio ministro Whitney ressaltara que um Conselho Consultivo Naval, criado para assessorar o ministro, tentara assumir funções executivas e intrometer-se nas responsabilidades dos departamentos. Posteriormente, em 1904, os ministros também se queixaram de que o Conselho Geral, instituído em 1900 para preparar planos de guerra, estava usurpando direitos civis: administrando bases navais, gerindo áreas da marinha e envolvendo-se em problemas jurídicos. A tendência expansionista dos órgãos militares, um testemunho da dificuldade de se manter uma organização

equilibrada no esquema norte-americano, enfraqueceu o entusiasmo dos ministros a favor de qualquer plano de reforma.

As ideias e as forças que entraram no grande debate organizacional acabaram cristalizando-se na lei que instituiu o chefe de Operações Navais em 1915. Quem apresentou a proposta da lei foi o almirante Bradley Fiske que, ultrapassando o ministro, insistiu na organização naval junto aos congressistas simpatizantes. Houve a proposta então de emenda à lei de verbas da marinha instituindo um chefe de Operações Navais que iria ser "responsável pelo preparo da marinha para a guerra e encarregado de sua direção geral". A legislação proposta dispunha, assim, sobre uma estrutura vertical. O ministro Daniels opôs-se energicamente e conseguiu que o projeto de lei fosse significativamente alterado. Quando finalmente aprovada, a lei estabelecia que o chefe de Operações Navais "será encarregado, sob a direção do ministro da Marinha, das operações da esquadra e do preparo e da prontidão de planos para seu emprego na guerra".[25] Dessa forma, Daniels alcançava os dois pontos essenciais de uma organização equilibrada: hierarquicamente, o chefe de Operações Navais ficava subordinado ao ministro; a esfera da autoridade do chefe de Operações Navais limitava-se às questões militares, não se estendendo às atividades civis dos departamentos. Prevalecera o ponto de vista tradicionalista de Luce e Mahan.

A reforma da organização do Ministério da Guerra tomou um rumo completamente diferente com base no que ocorreu na Marinha. Foi muito mais o trabalho de civis fora da força do que um produto de ampla discussão e prolongados debates entre os próprios oficiais. Na verdade, antes da Guerra Hispano-Americana, os oficiais do exército mostravam pouco interesse por assuntos organizacionais. De um modo geral, contentavam-se, aparentemente, com o sistema coordenado existente. Mesmo em 1900, quando a Organização do Serviço Militar patrocinou um concurso, com direito a prêmio, sobre a melhor estrutura de estado-maior para o exército, nenhum dos estudos apresentados foi considerado digno de prêmio. A iniciativa de reforma deve-se originalmente a Elihu Root que, em 1899, tornou-se ministro da Guerra. À época de sua nomeação, Root praticamente nada entendia de questões militares, porém, uma vez empossado no cargo,

fez ingentes esforços para informar-se. Absorveu a admiração predominante pelo sistema alemão de estado-maior geral e ficou muito impressionado pela análise da organização alemã feita por Spenser Wilkinson em *The Brain of an Army.* Ao aprovar planos de reorganização do Ministério da Guerra, entretanto, Root procurou remediar duas deficiências por intermédio de uma única reforma. O Ministério necessitava tanto de melhor desempenho de funções militares profissionais quanto de coordenação e controle centrais mais eficazes. A primeira dessas necessidades poderia ter sido satisfeita subordinando o comandante geral ao ministro e dotando o general com um estado-maior para elaboração de planos militares. A segunda teria sido atendida pela intensificação da autoridade legal do ministro e pelo fortalecimento de seu gabinete, de modo que ele pudesse controlar eficientemente não apenas o comandante geral do Exército mas também os chefes de departamentos. Essas reformas teriam dado ao Ministério um sistema equilibrado de organização, que refletiria em essência tanto o sistema alemão como as ideias de Spenser Wilkinson. Root, entretanto, não tomou mais que uma única providência, que foi instituir um chefe de Estado-Maior como principal assessor militar do ministro. Fortemente imbuído de uma visão neo-hamiltoniana, Root deu ao Exército um sistema vertical de organização que refletia uma mistura de funções militares e funções políticas. A lei do Estado-Maior Geral de 1903, consolidando as teorias de Root, marcou acentuada ruptura com o antigo modelo coordenado de organização sob três aspectos:

(1) Aboliu o canal de comando direto do chefe militar com o presidente. Sob o novo sistema, o "comando deverá... ser exercido pelo ministro da Guerra ou em seu nome, por intermédio de um chefe de Estado-Maior". Enquanto a lei colocava o chefe do Estado-Maior sob a direção do presidente bem como do ministro da Guerra, na prática, entretanto, o novo plano exigia que somente este último fosse "o representante do comandante em chefe constitucional – o presidente". A função do chefe do Estado-Maior era "assessorar o oficial superior (o ministro da Guerra) que tem o comando e representá-lo, agindo em seu nome e por sua autoridade, dando cumprimento às suas diretrizes e assegurando a execução de suas ordens".

(2) A consequência natural da atribuição do comando militar ao ministro da Guerra foi a extensão da autoridade do chefe de Estado-Maior aos departamentos administrativos do Ministério. Para compensar o menor nível de autoridade, o chefe militar teve ampliada a sua esfera de responsabilidade. As propostas originais, traçadas pelo general Carter para o Estado-Maior do Exército e seu chefe, atribuíam às unidades puramente militares funções ligadas ao planejamento de guerra, oferecendo assim uma organização equilibrada. Root, todavia, insistiu em que era necessário dar ao chefe militar a "imediata direção dos departamentos de suprimento, que hoje são independentes do general comandante do exército e respondem diretamente perante o ministro da Guerra". Essa concepção, que exigia uma organização vertical, foi incorporada na Lei do EstadoMaior Geral que deu ao chefe de Estado-Maior poder de "supervisionar" mas não de "comandar" os departamentos. Tal escolha de palavras foi consciente. Na concepção de Root, "supervisão" significava inspecionar segundo os interesses de um superior, ao passo que "comandar" implicava autoridade inerente e independente. Desse modo, o teor da lei garantia a subordinação do chefe de Estado-Maior ao ministro, bem como estabelecia a autoridade deste sobre os departamentos.

(3) O terceiro elemento-chave na teoria do Estado-Maior Geral era a necessidade de confiança mútua entre o chefe do Estado-Maior e o ministro. Na organização do século XX, a independência do comandante geral tornava inevitável o conflito com o ministro. No entanto, esse sistema só podia prevalecer desde que as responsabilidades do chefe militar fossem puramente militares. O chefe do Estado-Maior, com autoridade equivalente à do ministro, tinha de refletir os mesmos interesses e o pensamento do ministro. Precisava "ter a total confiança de seu comandante". Consequentemente, o presidente estava autorizado a escolher o chefe de Estado-Maior dentre os oficiais-generais por um período de apenas quatro anos. Além do mais, por força da necessidade de absoluta confiança entre o presidente, o ministro e o chefe de Estado-Maior, o mandato deste último expiraria "de qualquer forma, a menos que terminasse mais cedo, no dia seguinte à expiração do mandato do presidente, através de quem a nomeação era feita". O chefe de Estado-Maior ficava obrigado, pois,

se achasse que já não podia servir lealmente a seus superiores civis, a pedir exoneração de sua função.[26] Sob esse sistema, ele se tornava uma parte da administração no poder. Não era simplesmente o porta-voz dos interesses militares permanentes. Era também um político e, se seus sentimentos não coincidissem com os da administração, dele se esperava que renunciasse. Com efeito, sua posição era a de um subsecretário em um departamento executivo. A reorganização de Root foi, portanto, do ponto de vista do profissionalismo militar e do controle civil, tão somente uma pequena melhoria sobre o sistema coordenado. O Estado-Maior Geral, por meio de seu chefe, empreendia realmente o trabalho profissional de planejamento militar, mas a redução de um nível na hierarquia dos departamentos técnicos na estrutura do Ministério só se conseguira à custa da ampliação das responsabilidades do chefe militar do exército além de sua esfera profissional. Enquanto a organização naval evoluiu, posteriormente, em um sistema equilibrado plenamente profissional, a organização do exército permaneceu congelada nessa forma neo-hamiltoniana semiprofissional.

Sumário. Na altura da Primeira Guerra Mundial, ambas as forças já haviam chegado a um conjunto de instituições francamente profissionais. Em apenas três áreas o militarismo norte-americano se desviou significativamente do modelo profissional:

(1) Um sistema profissional de educação preliminar exige formação militar básica e liberal, oferecida separadamente por instituições especializadas nessas tarefas. West Point e Annapolis, entretanto, tentaram reunir esses dois elementos da formação profissional em um único curso de quatro anos.

(2) Um sistema profissional de promoção requer progresso na carreira de acordo com o mérito. No entanto, o temor da política levou o Exército a agarrar-se ao sistema de antiguidade.

(3) Um sistema profissional de organização exige um órgão militar exclusivamente dedicado ao desempenho de tarefas profissionais do mais alto nível e da representação do ponto de vista militar. Entretanto, a organização vertical do exército, instituída em 1903, deixou de fazer isso misturando, como realmente o fez, as responsa-

bilidades políticas com as responsabilidades militares, tanto do ministro quanto do chefe do Estado-Maior.

A Formação da Mentalidade Militar Norte-Americana

A ética militar profissional norte-americana é, particularmente, um produto dos anos entre a Guerra Civil e a Primeira Guerra Mundial. Antes de 1860, seus elementos essenciais haviam sido captados e desenvolvidos pelos escritores do iluminismo militar. Mas estes eram indivíduos excepcionais, a frente de seu tempo, e foi só depois de 1865 que suas ideias se tornaram propriedade comum da maioria dos oficiais. Durante as décadas pós-Guerra Civil, os oficiais desenvolveram uma perspectiva militar de características próprias, fundamentalmente em conflito com o pacifismo empresarial e com o restante do pensamento liberal civil. Por volta da Primeira Guerra Mundial, essa opinião militar corporativa consolidara-se em um modelo estável de crença, tendo fixado uma forma de olhar o mundo. Embora o exército e a marinha diferissem obviamente em suas concepções estratégicas, os fundamentos da ética profissional eram os mesmos para ambas as forças. O surgimento da ética foi o corolário inevitável do isolamento dos militares e da ascensão de instituições militares. Sherman, Upton e Luce aprimoraram ideias profissionais; estas os levaram a criar institutos profissionais; e as instituições, particularmente escolas, associações e publicações, incentivaram a maior aceitação e a articulação de uma ética profissional. A evolução dessa ética pode ser reconstituída nos artigos e livros de autoria de oficiais durante esse período.*

---

* A análise da ética militar americana, a seguir, baseia-se em um estudo abrangente de:

(1) O *Journal* da Organização do Serviço Militar, 1879-1917;

(2) Os *Proceedings* do Instituto Naval dos Estados Unidos, 1874-1917;

(3) O *Infantry Journal*, 1903-1917;

(4) *United Service*, 1879-1905;

Guerra como ciência e objetivo. Analisando a evolução do conhecimento humano, os autores militares enfatizaram o ressurgimento da guerra como um campo diferenciado de estudo. A ciência da guerra era o hábitat peculiar do militar. "Guerra tornou-se uma especialidade", declarava em 1883 um capitão do exército. "Desenvolveu-se em uma ciência confusa" Enfatizava-se a importância de desenvolver uma doutrina de guerra. "A Direção da Guerra" transformou-se em foco de interesse profissional. Lembrava-se à oficialidade da marinha que "o estudo de todo oficial teria de ser a ciência da guerra naval e seu lema 'preparação para a batalha', pois a guerra é sua profissão". A substituição da vela pelo vapor iria libertar o marinheiro das preocupações com navegabilidade, permitindo o desenvolvimento de princípios gerais e abstratos de estratégia naval, como Jomini e Clausewitz já haviam formulado para operações terrestres. A ciência da guerra dividia-se em seus elementos permanentes e variáveis. A estratégia tinha "princípios básicos que sempre existiram e continuarão a existir", porém novas condições e novos avanços tecnológicos afetam a aplicação desses princípios por intermédio da tática e da logística.

---

(5) Memórias e manuais selecionados de autoria de oficiais, além de artigos em publicações populares. As publicações profissionais são a melhor fonte de pensamento militar por uma variedade de razões. Seus artigos eram de autoria de oficiais da ativa e, portanto, imersos no *milieu* militar. Poucos oficiais dispunham de tempo ou de inclinação para escrever livros enquanto no serviço ativo, e quando os escreviam depois de reformados, olhavam para trás por meio de lentes cor de rosa. A maioria dos artigos estampados em publicações profissionais era de oficiais jovens e de postos médios, cujas opiniões presumia-se exprimirem o pensamento do grosso da oficialidade. A maior parte dos livros foi escrita por generais cujas opiniões tinham maior probabilidade de refletir influências não vocacionais. Os artigos em órgãos profissionais destinavam-se a leitores militares, daí seus autores serem menos prováveis de ocultar ou modificar suas verdadeiras opiniões, do que se estivessem escrevendo para o grande público. Esses artigos não só expressavam opinião militar como também a moldavam. No fim de cada seção na análise seguinte da ética militar americana, referências serão dadas a algumas expressões representativas da opinião militar sobre o tópico da seção que inclui aquelas que foram citadas no texto.

Intimamente associada com a ideia de que a guerra existia como uma ciência independente havia a ideia de que a prática dessa ciência era o único objetivo das forças armadas. O exército e a marinha existiam para lutar, e não por outra razão qualquer. Sua organização, suas atividades e seu treinamento teriam de ser dirigidos ao fim exclusivo de eficiência em combate. Essa teleologia do militarismo era o fundamento teórico em favor do primado da tropa sobre os departamentos. Representando o tecnicismo, os departamentos só existiam para servir aos objetivos da tropa, que representava o profissionalismo. No passado, as forças armadas deram muitas contribuições ao progresso da ciência, da pesquisa, do comércio e da navegação. Mas esses "prazeres e satisfações" deviam ser deixados de lado para se concentrar na finalidade única da eficiência militar.[27]

Autoconcepções. Pela primeira vez, oficiais norte-americanos começaram, de modo geral, a ver-se como uma profissão instruída, no mesmo sentido que se aplica ao direito e à medicina, conscientemente alertados do progresso que haviam feito nessa direção. Essa autoconcepção radicava-se na nova visão da guerra como uma ciência. Os problemas da guerra,

> ...pedem para sua solução os maiores talentos e a mais persistente aplicação. Seus alunos são alunos para a vida inteira. A profissão das armas tornou-se uma profissão erudita. Quando era simplesmente uma profissão de luta, todo mundo pertencia a ela e não havia charlatães militares. Seu caráter mudou, mas parece que isso escapa à observação geral.

Oficiais do exército e da marinha, indistintamente, pressionavam pela necessidade de uma "consciência militar" e enfatizavam a fundamental importância de o oficial centralizar sua dedicação, sua lealdade e seus interesses em sua profissão. Embora a profissão militar lembrasse outras profissões em suas características principais, destas também diferia em um aspecto importante: era ao mesmo tempo uma organização e uma profissão. Administração e burocracia constituíam seus elementos essenciais. A finalidade única da profissão militar – eficiência na batalha – significava, em contraste com a

situação dos departamentos do estado-maior, que não havia na vida civil profissão análoga ou comparável à de um oficial de tropa. Além do mais, a oficialidade do exército e da marinha só constituíam ramos diferentes da mesma profissão básica.

O aparecimento de instituições profissionais levou à conclusão de que o gênio era supérfluo, senão perigoso. Napoleão havia sido a chave das vitórias francesas no início do século XIX, dizia-se, mas cem anos mais tarde ninguém afirmaria que sem Oyama o Japão teria sido derrotado pela Rússia, nem mesmo que Moltke fosse indispensável às vitórias alemãs. O de que se precisava então era de uma máquina perfeita e não de um indivíduo brilhante. A guerra tornara-se racionalizada e rotinizada. "Hoje em dia, o estado-maior geral, 'o cérebro de um exército', pode tomar o lugar de gênio do comandante". O sistema alemão foi seriamente elogiado como o "triunfo da mediocridade organizada", a personificação do trabalho em equipe, no qual "a eficiência de cada parte é constantemente desenvolvida, mas sempre subordinada à eficiência do todo". Estrelas individuais eram perigosas, porque seu talento extravasaria dos nichos que as guardavam na estrutura organizada. "Em qualquer função nas forças armadas, seja na tropa seja de estado-maior", dizia-se aos alunos em Leavenworth em 1907, "há que se procurar, hoje em dia, não o soldado brilhante nem o gênio, mas aquele que conhece a fundo as obrigações do cargo".[28]

Valores conservadores. Antes da Guerra Civil, os valores fundamentais dos oficiais do exército e da marinha não se diferenciavam significativamente dos valores da maioria da população norte-americana. Indubitavelmente, os oficiais eram mais inclinados ao conservadorismo. Mas, desde que o Sul mantivesse uma posição de destaque na política e no pensamento nacionais, havia também entre os civis uma considerável força conservadora. Depois da Guerra Civil, entretanto, a nação e os militares caminharam em direções opostas. À medida que aquela se tornava mais liberal, os últimos se tornavam mais conservadores. Afastados do fluxo principal da vida norte-americana, percebendo que sua existência dependia da probabilidade ou pelo menos da possibilidade de guerra, e que esta só era plausível se a natureza humana contivesse uma substancial dosagem de perversidade, os militares encontravam pouco em comum com as doutrinas de otimismo e progresso. Na virada do século,

quando outras profissões, como a advocacia e o serviço público, já se haviam completamente ajustado ao clima liberal, só os militares se aferravam a um conservadorismo inflexível. Aqueles oficiais que se expressavam em um nível mais refletido e menos prático adotavam uma linha conservadora um tanto diferente. A natureza das opiniões militares mais bem articuladas sobre outros assuntos implicava uma filosofia conservadora.

À maneira clássica, os militares enfatizavam o lado maligno do homem, seu orgulho natural, a cobiça e a avareza. Para o oficial norte-americano, a dualidade do bem e do mal na natureza humana fazia da guerra uma coisa inevitável. A "fonte da guerra está no coração humano", como afirmou Luce, e os autores militares descarregavam seu desprezo sobre os pacifistas, que baseavam sua teoria sobre o homem como ele teria de ser e não como era. Francis Wayland, David Dudley Field e E. L. Godkin foram os alvos populares, até que apareceu Norman Angell para ser criticado, não apenas por seu pensamento utópico, mas também por sua crença de que o homem era um animal puramente econômico. Para aqueles oficiais, a natureza humana era imutável. O homem era o mesmo hoje, tal qual havia sido nos primórdios da civilização e nenhum dispositivo institucional iria modificar suas características básicas.

Essa baixa visão do homem provocou grande ênfase nas virtudes da organização e da sociedade. Escritores militares de ambas as forças atacavam veementemente o individualismo e chegavam aos extremos na glorificação dos valores militares: subordinação, lealdade, cumprimento do dever, hierarquia, disciplina, obediência. O grupo predominava sobre o indivíduo. A glória mais alta do soldado era a "obediência sem pensar, instintiva, pronta e bem disposta". Afirmava um desses oficiais que a "disciplina militar é inestimável porque nunca raciocina". Obediência sem questionamento e respeito aos superiores eram os dois elementos essenciais: "não procure saber por que", era o lema do militar norte-americano. O individualismo em todas as suas formas era rigorosamente condenado como um passo rumo à anarquia. A concepção militar do caráter imutável da natureza humana levou também a atribuir-se grande importância à história, um interesse que antes estivera visivelmente ausente do pensamento militar norte-americano, exceto quanto a D. H. Mahan.

Só com base na história era possível formular generalizações sobre o comportamento humano e só de tais generalizações é que se tornava possível traçar diretrizes para o futuro. História opunha-se a progresso. O progresso só podia ocorrer na técnica e em um nível mais básico, a "ciência moral... não fez progresso algum em dezoito séculos" Se alguma vez escritores militares formularam uma teoria da história, esta tendia a ser uma teoria cíclica.[29]

Política, democracia e separação dos poderes. Em agudo contraste com opiniões da oficialidade na década ele 1830, os que se fizeram oficiais depois da Guerra Civil acreditavam unanimemente que política e oficialato não se misturavam. Calculava-se que, em quinhentos oficiais, nem um depositara jamais voto em uma urna. Em parte, era isso o resultado de variações de postos de serviço e de restrições regulamentares. Mas, na maioria das vezes, a abstenção da oficialidade se originava, de conformidade com as palavras de um major do exército, "das convicções firmadas e de uma sensação instintiva de sua peculiar relação direta, como organização, com a República". Os ensinamentos das academias estavam exercendo agora seu efeito. "Se alguma convicção... era adquirida pelo cadete", dizia um oficial, "esta era geralmente de desprezo pelos políticos e seus desonestos métodos de ação". O conceito de um serviço imparcial, não partidário, e de uma carreira objetiva, servindo lealmente a qualquer administração ou partido que estivesse no poder, tornou-se o ideal da profissão militar. Os militares se orgulhavam da extensão até onde levavam esse ideal e se julgavam melhores em relação ao funcionalismo civil mais retrógrado e ainda demasiadamente manipulado pela política.

Vinha do Congresso a contestação mais direta à manutenção de uma linha nítida entre política e forças armadas. Quando Theodore Roosevelt insistiu junto ao almirante Dewey para que usasse as relações senatoriais em favor de sua indicação para o Esquadrão Asiático. Dewey manifestou um "natural desinteresse" em fazê-lo e só concordou depois de considerável persuasão do poderoso secretário adjunto. O "natural desinteresse" de Dewey era uma das manifestações da hostilidade militar profissional à separação dos poderes, que se originara nos anos subsequentes à Guerra Civil e que desde então

tem sido um elemento latente, mas constantemente presente no pensamento militar sobre o governo. O novo oficial de carreira norte-americano tinha um respeito congênito pela integridade da cadeia de comando, que se estendia desde o presidente, como comandante em chefe, até ao soldado raso. Não existia nesse quadro um lugar para o Congresso. O Legislativo não podia ser colocado nem acima nem abaixo do presidente; ainda que tivesse, obviamente, de ocupar algum lugar no espaço. O Congresso ficava meio de lado, uma ameaça sempre presente à simetria e à ordem da hierarquia militar. Os oficiais preferiam simplificar as coisas e só dever fidelidade ao presidente. "O presidente é o comandante em chefe do exército e o dever deste é prestrar-lhe estrita obediência. O dever é a lei mais alta do exército e substitui todas as outras leis". Às vezes, os oficiais desejavam, por algum mecanismo, representar o ponto de vista militar perante o Congresso, mas lembravam-se da condenação enérgica que faziam de oficiais que individualmente sucumbiam à tentação de apelar para a influência do Legislativo na promoção de projetos especiais. Eram igualmente veementes em denunciar o próprio Congresso por intrometer-se nos domínios militares. Na tentativa de ignorar ou negar a separação dos poderes, a oficialidade de mentalidade profissional distinguia-se claramente do corpo de oficiais das milícias não profissionais as quais, durante esse mesmo período, cuidavam de tornar efetiva sua dupla responsabilidade perante os estados e perante a nação. Os oficiais milicianos viam a bifurcação de autoridade como uma oportunidade de engrandecimento; os oficiais federais viam-na como uma causa de neurose. Privando-se de aproveitar a escotilha de emergência parlamentar, os oficiais federais demonstravam igual abnegação que caracterizou os oficiais alemães antes da Primeira Guerra Mundial, quando permaneceram obstinadamente leais ao imperador e não utilizaram as oportunidades de fazer o jogo do *Reichstag* contra o kaiser.

A um nível mais profundo, os oficiais norte-americanos temiam os efeitos de governos democráticos sobre sua profissão em evolução: regime popular parecia incompatível com autonomia profissional. Havia pouca consistência ou realismo em política militar; as Forças armadas davam a impressão de ser meros joguetes de interesses

poderosos e da opinião pública. O oficial era "muitas vezes sacrificado ao fetiche do partido". "Mesquinhez e excesso de escrúpulos, instigados por interesses locais ou por espírito partidário", queixava-se o coronel Wheeler, "parecem ser os motivos que controlam todos os planos sugeridos para o melhoramento da presente organização".

O conflito entre os imperativos militares e os políticos não podia ser evitado. Às vezes, advertia o sucessor de Wheeler em West Point, um governo democrático, "a fim de despertar entusiasmo popular e levar o povo a fazer sacrifícios inevitáveis, (terá que) adotar medidas que podem ou não ter conexão direta com considerações puramente militares". Alguns oficiais concluíam que democracia era implacavelmente hostil ao verdadeiro militarismo. As monarquias, com uma inalterada cadeia de comando e um único centro de autoridade, sob este aspecto, eram preferíveis. As características fundamentais do governo norte-americano tornaram "impossível organizar e disciplinar um exército eficiente sob o ponto de vista de especialistas militares".[30]

Controle civil: a passividade do exército, a responsabilidade naval e o Conselho de Defesa Nacional. As origens da teoria e da prática do controle civil objetivo nos Estados Unidos derivam da separação institucional entre as forças armadas e a sociedade durante anos, das ideias dos oficiais quanto a distância adequada entre as instituições militares e a política e do aprofundamento do *esprit* e do senso de autonomia profissionais. Até onde o controle civil objetivo se tornou real nos Estados Unidos, foi ele de iniciativa e manutenção militares. Oficiais do exército e da marinha deram ênfase à subordinação aos braços políticos do governo. As forças armadas não eram outra coisa a não ser a musculatura do governo, "controlada e dirigida", como dizia um oficial da marinha, "pelas partes intelectuais que compreendem o Legislativo, o Executivo e o Judiciário". Quanto ao exército, dizia um oficial dessa força que sua "subordinação ao poder civil segrega-o como um poder diferente dos demais, Executivo, Legislativo ou Judiciário". Entretanto, dentro dessa fidelidade fundamental à superioridade civil, as diferentes experiências das duas forças as levaram a expressar os respectivos ideais de forma ligeiramente distinta.

O exército participou de grande diversidade de missões – reconstrução do Sul, lutas contra os índios e distúrbios operários, a Guerra Hispano-Americana, a ocupação de Cuba, a pacificação das Filipinas, a construção e operação do canal de Panamá, a expedição punitiva ao México. Em consequência, o exército plasmou uma imagem de si mesmo como um obediente pau-mandado do governo, a cumprir sem hesitação ou questionamento as tarefas que se lhe atribuíam: "o servente geral do país, bem disciplinado, obediente, a executar funções civis". Ele não tinha qualquer campo peculiar de responsabilidade; em vez disso, era uma enorme e orgânica máquina humana, cumprindo cegamente as ordens vindas do alto. A analogia do exército com uma máquina, tanto para sua dependência de um operador que lhe dá partida e a põe em funcionamento, quanto para um complicado engenho lentamente construído que só tem significado com relação às suas peças, foi empregada frequentemente para destacar o papel passivo do exército. "Quando chamado à ação, ele não passa de mera máquina, e igualmente irresponsável". Portanto, o "poder militar não é senão um instrumento nas mãos de uma vontade superior. É passivo ao exercício de outras funções governamentais". Escritores militares admitiam que os militares só eram obrigados a obedecer a ordens legais, mas também sustentavam que não lhes competia julgar da legalidade delas. "Soldados são soldados e não juristas". Ao obedecer a todas as ordens, o exército procurava livrar-se da responsabilidade política e da controvérsia política, a despeito da natureza política das missões que ele era frequentemente chamado a cumprir.

O quadro da marinha era um tanto diferente. Seu papel limitava-se a fazer vigorar a vontade nacional nas questões externas. Era também, obviamente, a vanguarda de defesa do país. Consequentemente, embora ressaltando a subordinação da marinha à direção política do governo, os oficiais desta força também ressaltavam a responsabilidade dela pela segurança nacional. "Lembremo-nos", advertia Fiske, "que a defesa naval do nosso país é nossa profissão, não a do Congresso". O oficial de marinha tinha de obedecer a seus superiores civis, mas tinha também o dever de tornar conhecidas suas opiniões profissionais. Se uma ordenada linha de ação fosse contrária às "convicções profissionais" e parecesse "envolver danos", uma

"adequada representação" aos oficiais mais antigos fazia-se "claramente obrigatória". A profissão naval precisava ter espaço para elaborar as próprias "regras de estratégia, tática e disciplina", mas no final essas regras estavam sujeitas, logicamente, ao "controle geral da autoridade civil, à qual ela deve prestar obediência absoluta". A visão de controle civil da marinha atribuía, pois, um papel ativo e mais positivo para a profissão militar do que aquele do exército.

Ambos os ramos da profissão tinham praticamente idênticas ideias sobre o relacionamento geral entre estratégia e política nacional. Política militar dependia da arte de governar. O estadista civil tinha afunção de determinar os fins da política nacional e alocar os recursos que os militares poderiam usar para alcançar esses fins. Era então tarefa dos militares aplicar tais recursos para a consecução da meta. Se as atividades militares desenvolviam fins, por conta própria, que conflitavam com aqueles estabelecidos pelo estadista, as metas militares tinham de ser abandonadas. "No sentido mais alto possível", escreveu um oficial sobre a política naval, "ela depende da política externa do governo e está, portanto, além da esfera de nossa discussão como oficiais da marinha". Concordava-se, unanimemente, que a estratégia era "serva da diplomacia" e que a determinação de metas nacionais tinha de preceder as decisões sobre ela. A continuidade da política por meio da paz e da guerra também era ressaltada. A política se desenvolvia com o país e não teria fim enquanto a nação existisse em um mundo de Estados soberanos. Deveria ser óbvio, afirmava um oficial de marinha, que "as políticas fazem guerra; que a guerra é conduzida para promover políticas e que os tratados executam essas políticas quando a guerra é decidida a seu favor". Em 1914, a teoria do militar norte-americano sobre guerra e política era rigorosamente uma teoria *clausewitziana*.

Essa visão, como salientava Fiske, pressupunha que os fins da política fossem definidos antes que a estratégia estivesse preparada. Entretanto, dado o sistema norte-americano de governo, nem sempre era essa uma hipótese segura. Os militares viam-se frequentemente obrigados a trabalhar em um vácuo e tinham de adivinhar qual a natureza da política nacional. Uma situação dessas tendia a minar o controle civil ou a segurança nacional, forçando os militares a tomar suas diretrizes ou a desistir de um planejamento estratégi-

co sério. Consequentemente, na profissão militar era virtualmente unânime a demanda por algum tipo de órgão, como o Conselho Nacional de Defesa, que lhe fixasse políticas definidas a serem seguidas. Repetidas e repetidas vezes, cinquenta anos antes da criação do Conselho de Segurança Nacional, a necessidade de tal organismo foi pleiteada. Sem ele, não havia rumo para nada. As propostas militares, em sua maioria, sugeriam a inclusão de congressistas, bem como de líderes do Executivo, e eram consequentemente outra manifestação da hostilidade militar à separação dos poderes. Os pensadores militares reconheciam que um conselho de defesa era mais necessário na paz do que na guerra e reforçavam seus argumentos apontando para conselhos existentes em outros países. Autoridades civis, como o ministro Daniels e membros do Ministério das Relações Exteriores, opuseram-se às recomendações militares. Em 1916, quando o Congresso efetivamente criou o Conselho de Defesa Nacional, ele estava muito longe do que os militares tinham em mente. O ministro das Relações Exteriores não era um dos membros e nem havia dispositivo algum em favor de assessoria militar profissional regularizada. O trabalho do Conselho, no final das contas, concernia em grande parte à mobilização econômica.[31]

Política nacional: realismo ou pessimismo? As atitudes dos militares norte-americanos, com relação à política nacional, seguiam de perto as da ética militar de tipo ideal. Os oficiais eram continuamente advertidos da inevitabilidade da guerra. As causas da guerra estavam no "equilíbrio instável" da política internacional e na rivalidade de Estados soberanos por poder, glória e comércio. Guerras podiam ser adiadas e podiam ter limites, mas não podiam ser evitadas. Os Estados Unidos, na opinião de seus oficiais, não eram diferentes de qualquer outro país na susceptibilidade a conflitos. A guerra é "uma ocorrência", lembrava Wagner a seus concidadãos, "à qual todas as nações estão sujeitas". Enquanto pregavam a inevitabilidade da guerra, os oficiais tinham de defender-se contra as acusações de que a consideravam também como algo desejável. Poucos deles, é certo, assimilaram a versão militante do *darwinismo* social e trataram de mostrar os benefícios do conflito. Todavia, o grande contingente da oficialidade de ambas as forças ressaltava os males e os horrores da guerra. As opiniões de Sherman sobre a guerra eram frequentemente

citadas por pensadores do exército, como o eram, para igual efeito, as palavras de Moltke. As causas da guerra, insistiam os oficiais, eram de natureza civil e os militares que precisavam combatê-las tinham pouco interesse em fomentá-las. Bem ao contrário, o natural conservadorismo do militar levava-o a apoiar a manutenção da paz. Antes da Guerra Hispano-Americana e antes que os Estados Unidos entrassem na Primeira Guerra Mundial, os oficiais estavam visivelmente ausentes dos grupos dos que advogavam a guerra e até alertavam para os perigos que o envolvimento acarretaria para os Estados Unidos.

Os vinte anos que precederam a Primeira Guerra Mundial foram o apogeu da crença segundo a qual a guerra poderia ser evitada por tratados ou por dispositivos institucionais. Os militares chamaram a atenção, repetidas vezes, para o fato de que organismos internacionais não trariam a paz, e que os tratados só poderiam merecer confiança se refletissem as realidades básicas da política do poder. Nos Estados Unidos era particularmente popular, por sua orientação legal, a ideia de arbitragem internacional de Andrew Carnegie. Os militares norte-americanos, no entanto, concentraram fogo contra essa concepção, a pretexto de que a arbitragem não poderia resolver nada a não ser pequenas disputas e que os tratados não eram substitutos para os armamentos. Como delegados norte-americanos à Conferência de Haia, o almirante Mahan e o general George B. Davis emitiram opiniões estritamente militares. "Elas eram um tônico excelente", observou Andrew D. White sobre as opiniões de Mahan "Quando ele fala, o milênio se apaga e o enérgico e severo mundo de hoje aparece".

A resposta dos militares aos problemas da guerra e da paz estava naturalmente em forças armadas mais fortes. Esse foi provavelmente o tema mais frequente na literatura militar depois da década ele 1870. Todo argumento, que posteriormente iria ser utilizado na controvérsia popular sobre o estado de prontidão na administração Wilson, pode ser encontrado no pensamento militar daqueles anos. Os militares criticavam, particularmente, a ideia de que os Estados Unidos podiam confiar em sua "força-latente". Mas, quando a guerra chegasse, era o poder militar existente, e não recursos potenciais, que determinariam seu resultado. Discutia-se também o preparo militar a pretexto de economia. Forças eficientes de existência regular saí-

am, em longo prazo, menos dispendiosas e trariam a vitória mais depressa do que esforços inúteis de reunir um exército às vésperas das hostilidades. A manutenção de forças poderosas tenderia também a reduzir a probabilidade de guerra, ao dissuadir potenciais inimigos de perpetrar uma agressão. Dava-se como exemplo a Alemanha que, depois de 1871, mantivera o mais forte e melhor exército da Europa e, por isso mesmo, viu-se mais livre de conflitos do que qualquer outra potência europeia. Não havia nada de inerente na manutenção de substanciais forças militares como provocadoras de guerra. Pelo contrário, elas evitavam a guerra. O padrão pelo qual o poderio militar norte-americano teria de ser medido era "a força calculada com a qual o provável inimigo mais forte" nos atacaria.[32]

A essência do pensamento militar sobre política nacional estava no poder e na rivalidade natural entre nações. A esse respeito, as atitudes deles eram mais realísticas do que o pensamento da maioria dos norteamericanos sobre política externa. Mas, por outro lado, a responsabilidade militar iria ser pessimista e o pessimismo deles, sob muitos aspectos, mostrou-se fora da realidade durante os anos de isolamento e de paz. Seus prognósticos de desastre e as repetidas reivindicações por mais força não tinham lugar naqueles arrastados e tranquilos anos das décadas de 1880 e 1890. Os oficiais estavam à frente de seu tempo. A complacência civil refletia com maior precisão as realidades da política internacional do que os temores militares de guerra e invasão iminentes. Embora começassem com pressupostos realísticos sobre relações internacionais, os militares não prosseguiam neles até a conclusão lógica de que os Estados Unidos, na verdade, tinham pouca necessidade de força militar e que a proteção dos oceanos lhes daria tempo para transformar recursos em poderio, uma vez iniciada a guerra. Em vez disso, os pensadores militares substituíram os próprios pontos de vista sobre a essencialidade do poder que derivava, no entanto, não das demandas da política externa, mas das carências da profissão militar. Por outro lado, depois de 1898, a opinião militar aproximou-se mais das exigências nacionais do que o fizeram as ainda complacentes atitudes civis. À medida que se aproximava a Primeira Guerra Mundial, a coincidência entre demandas nacionais e atitudes militares se tornava cada vez mais perfeita, enquanto a distância entre demandas nacionais e a até então

prevalecente opinião pública parecia cada vez maior. Contudo, por essa época, os militares sofriam os resultados dos alarmes sem motivo do século anterior. Apesar de a marcha dos acontecimentos ter tornado realistas os pessimistas, em sua maioria os civis eram lentos em reconhecer tal evolução.

A sociedade americana: jacobinismo, individualismo e comercialismo. Os oficiais não estavam satisfeitos com o que viam quando olhavam de seu mosteiro profissional para a alvoroçada América daquele tempo. Os aspectos da sociedade norte-americana, então mais importantes, eram aqueles que mais pareciam não militares. A imagem do país na mentalidade militar era um quadro de jacobinismo, individualismo e, mais particularmente, de comercialismo.

Voltando ao iluminismo militar, D. H. Mahan classificara o povo norte-americano de belicoso, mas não militarista. E ele esperava que isso mudasse. Entretanto, A. T. Mahan houve por bem fazer eco às palavras de seu pai: os norte-americanos eram "agressivos, combativos e até belicosos", mas eram o "inverso do militar; sem simpatia quer pelo estilo, quer pelo sentimento dos militares". Os oficiais de Marinha contemporâneos de Mahan no exército corroboravam esse juízo de valor. Os norte-americanos eram não apenas belicosos, como sofriam de uma autoconfiança superufanística e altamente perigosa. Oficiais expressavam grande alarme ante a demasiada "presunção nacional" nos Estados Unidos, advertindo contra os efeitos da persistente linha *jacksoniana* de pensamento, que levava o povo norte-americano a rejeitar habilidades militares e a profissão militar. Falavam repetidamente dos perigos da "cega confiança no destino manifesto da República". Para eles, nada havia de manifesto nisso tudo. O povo norte-americano transformara um lema monetário – "*In God we trust*" – em uma politica militar, sem consideração para o fato de que a fé precisa ser apoiada por atos. Os militares criticavam a irrefletida e temerária psicologia, tipificada na divisa dos radicais da Guerra Civil – "Para Richmond" –, e proclamavam o primado da prudência sobre a coragem e a necessidade de aceitar uma "defesa paciente e cara". Alguns militares até pareciam lamentar que os Estados Unidos nunca tivessem "conhecido uma lena ou Sedan" para refrear a arrogância e o autocontentamento nacionais.

Enquanto o egoísmo nacional norte-americano representava, de conformidade com a opinião dos militares, uma ameaça à segurança do país, o egoísmo dos americanos como indivíduos era visto como uma ameaça às forças armadas. Os escritores militares jamais deixaram de invectivar contra os males do individualismo, que eles diziam ser a corrente social que predominava no cenário norte-americano. O individualismo e a arrogância dos civis contrastavam com a disciplina e a subordinação que se exigiam do soldado profissional. De resto, a hostilidade universal do povo dos Estados Unidos às coisas militares era "o resultado de nossas instituições que inculcam orgulho e egoísmo". Oficiais do exército desanimavam de estar sempre tentando convencer a opinião pública a apoiar o serviço militar obrigatório, assinalando que as únicas responsabilidades cívicas compulsórias que os norte-americanos aceitavam, e assim mesmo relutantemente, eram o trabalho no júri e a educação da juventude. O espírito contagiante do individualismo infiltrava-se nas forças e lhes minava a eficiência. "Está mais do que na hora", ponderava um oficial de marinha, "... de colocar esse individualismo sob o devido controle".

O aspecto mais sério da nociva psicologia nacional, pelo menos no que concernia aos militares, era sem dúvida o espírito prevalecente de comercialismo. Eles reagiram vigorosamente à ascensão do industrialismo e ao domínio do pacifismo empresarial. O ataque militar, enraizado em um conservadorismo rigorosamente não econômico, era muito mais fundamental do que o do operariado e o dos grupos radicais que partilhavam, com o mundo dos negócios, uma ética utilitária básica. Os oficiais lamentavam o "tremendo espírito de comercialismo" que tinham de enfrentar, além do domínio do Congresso por negociantes. Fiske advertia contra "as exigências insistentes de negócio, sociedade e prazeres" que debilitavam a nação, deixando-a rica, mas impotente e vulnerável a ataques. Homer Lea, o brilhante porém um tanto excêntrico soldado-romântico dos Estados Unidos, nem sempre estava afinado com o conservador corpo de oficiais, mas em sua condenação do espírito comercial falava uma linguagem verdadeiramente militar. "Nosso mal é que sob o demônio moderno do sórdido comercialismo", concordava um general de

brigada, "que corrompe legisladores e servidores públicos além de embotar a consciência nacional, o homem comum acha que o Estado e o governo só existem em favor de seu exclusivo benefício pessoal; ele não percebe que os direitos, privilégios e imunidades que resultam da cidadania têm deveres e responsabilidades correspondentes". A prevalência do tecnicismo e a ênfase no material, que caracterizavam as forças, foram largadas à porta dos valores nacionais. O cultivo do verdadeiro espírito militar, sustentava Mahan, exigia que os militares se afastassem do contato com a sociedade materialista a que serviam e que se isolassem do corruptor "espírito da época". O *Infantry Journal*, por exemplo, deplorava a difusão do "materialismo científico". A disciplina industrial opunha-se à militar e era a primeira que deveria prevalecer na marinha. Lamentava-se então que as únicas características militares que existiam na marinha fossem a Academia Naval, os centros de instrução e o corpo de fuzileiros. Se não fosse isso, ela não passaria de uma simples "associação industrial de combate", impregnada de materialismo e comercialismo.

Rejeitadas pela sociedade comercial, as forças armadas desdenhavam os valores desta sociedade e estavam convictas da superioridade de suas crenças. Dizia-se então que uma das grandes vantagens de West Point era isolar seus alunos da "atmosfera de comercialismo". Os cadetes ficavam confinados ao aquartelamento durante quatro anos e não se lhes permitia receber, possuir ou portar dinheiro – uma pequena indicação do isolamento da academia como um mosteiro militar. A superioridade moral da vida militar residia em sua independência "da sordidez e miséria da ganância por dinheiro". A ordem, a disciplina e a regularidade da vida na caserna levavam à "satisfação militar", ao passo que a agitação frenética, o egoísmo caótico e a injustiça da vida civil faziam do descontentamento uma doença endêmica da sociedade. Paz de espírito, desapego aos nunca satisfeitos impulsos por ganhos materiais só eram possíveis na autodisciplina e na abnegação da vida militar. Em suas críticas à democracia comercial norte-americana, os oficiais estavam palmilhando um terreno clássico, ao ecoarem inconscientemente a acusação de Platão à democracia comercial de Atenas há vinte e cinco séculos.

A arrogância, o individualismo e o comercialismo da sociedade norte-americana deram aos militares uma feição de minoria aliena-

da. "Nos Estados Unidos", como registrava em 1906 o *New York Sun*, "o soldado profissional tem uma sensação de isolamento e de inutilidade". O senso de alienação era total e perturbador a ponto de, nas primeiras décadas do século XX, começarem os militares a pensar no que poderia ser feito para chegar a uma conciliação. A frequência com que eles discutiam suas relações insatisfatórias com o público aumentava extraordinariamente. Mas, a despeito dessa preocupação, o conflito básico de valores permanecia. Sua natureza bem arraigada foi, inconscientemente, porém brilhantemente enfocada nos comentários de um oficial em 1908 a propósito dos "Vícios Capitais do Soldado Norte-Americano".[33] Esses vícios incluem: independência pessoal, espírito rebelde, carências excessivas, senso deficiente de obrigação, crítica à autoridade superior, vantagem pessoal, ambição e "menosprezo por coisas e deveres modestos". As mesmas características que o major desaprovava eram exatamente aquelas que a maioria dos civis norte-americanos listaria, de nomes diferentes, como virtudes nacionais e não vícios. Com tal brecha ideológica entre o mundo militar e o civil, as tentativas dos oficiais em justificar seus serviços estavam fadadas a cair em ouvidos surdos.

10

O malogro do compromisso neo-hamiltoniano, 1890-1920

A Natureza do Neo-Hamiltonianismo

De mais ou menos 1890 (ano da publicação de *The Influence of Sea Power upon History, 1660-1783*) até 1920 (ano da rejeição de Leonard Wood pela Convenção Nacional Republicana), existiu nos Estados Unidos um grupo de políticos, escritores e pensadores que podiam ser rotulados de neo-hamiltonianos. Os expoentes desse grupo eram Theodore Roosevelt, Henry Cabot Lodge, Elihu Root, Albert J. Beveridge, A. T. Mahan, Herbert Croly, Leonard Wood, Henry Adams e Brooks Adams. O vínculo comum entre personalidades tão diversas era uma visão política que transcendia os costumeiros grupos norte-americanos. Os neo-hamiltonianos não caíam na tradição liberal de Jefferson, Jackson, Spencer ou Wilson. Também não eram positivamente conservadores, no sentido em que Calhoun era conservador. Em questões econômicas, preenchiam a brecha entre as tendências reformadoras de Croly e do grupo da *New Republic*, de um lado, e o conservadorismo radical de Elihu Root, do outro. O mais significativo era que os neo-hamiltonianos também combinavam elementos de pensamento militar com civil. Na realidade, eram eles o primeiro grupo social norte-americano de importância cuja filosofia política, tomada de empréstimo mais ou menos conscientemente, incorporava elementos da ética militar profissional.

A causa fundamental do neo-hamiltonianismo, em uma época caracterizada por pacifismo empresarial, foi o choque do envolvimento norte-americano na política mundial no fim do século XIX. Em essência, o neo-hamiltonianismo era uma reação positiva ao fim do isolamento e uma resposta favorável à oportunidade de participar da política do poder. Sem demora, o movimento captou a atenção e o apoio do povo norte-americano, graças à ênfase no poder e no primado do interesse nacional. Woodrow Wilson, entretanto, desfechou-lhe um golpe mortal ao promover uma filosofia alternativa de envolvimento internacional, que transcendia o interesse nacional e que era muito mais profundamente arraigada na tradição liberal norte-americana. Os neo-hamiltonianos tinham uma explicação semiconservadora para o papel que os Estados Unidos desempenhariam na política mundial. O *wilsonianismo* oferecia uma explicação inteiramente liberal. Em razão da esmagadora dedicação do povo norte-americano aos valores do liberalismo, era inevitável que este desbancasse aquele. Quando o programa de Wilson fracassou, o povo norte-americano reagiu, na década de 1920, não retornando ao intervencionismo neo-hamiltoniano, mas abandonando por completo a intervenção e voltando ao isolacionismo liberal. O neo-hamiltonianismo nunca teve uma base segura nos interesses e na imagem permanentes de um grupo social específico ou de um grupo econômico específico. O veículo político dos neo-hamiltonianos era o Partido Republicano. Quando finalmente perderam o controle desse partido para os elementos empresariais, eles foram irremediavelmente excluídos de maior influência política. A principal corrente do liberalismo norte-americano fluiu majestosamente para frente entre 1890 e 1920. O neo-hamiltonianismo foi uma procela passageira de diferente coloração que por vezes desviou parte substancial das águas políticas, mas que acabou por ser reabsorvida na grande corrente.*

---

* O neo-hamiltonianismo ressurgiu por breve período, em 1940 e 1941, quando Grenville Clark, Stimson, Robert P. Patterson, Elihu Root Jr. e outros, na tradição Roosevelt-Root-Wood, desempenharam importante papel no estímulo ao rearmamento norte-americano e em garantir a aprovação do *Selective Service Act* de 1940.

As expressões civis da ética neo-harmiltoniana – os escritos e discursos de Theodore Roosevelt, as dissertações filosóficas dos Adams, as diretrizes políticas de Elihu Root e os editoriais do *New Republic* de antes da guerra – revelam um peculiar amálgama de valores liberais com valores conservadores. O neo-hamiltonianismo diferia do liberalismo e se parecia com o ponto de vista militar profissional em sua apreciação do papel do poder nos negócios humanos. Como os militares e ao contrário dos liberais, os neo-hamiltonianos viam a política internacional basicamente como uma luta entre países independentes, com interesses que não raro os levavam a conflitos uns com os outros. Adversários das doutrinas otimistas do pacifismo empresarial, eles concordavam com a opinião militar de que a guerra estava longe de ser uma coisa obsoleta. Também de acordo com os militares e em desacordo com os liberais, os neo-hamiltonianos sustentavam que a política nacional deveria refletir mormente não ideais abstratos, mas uma compreensão realística do interesse nacional. Era essa a primeira responsabilidade do estadista. Enquanto existirem países, a força é o árbitro final. Em consequência, os países têm de manter armamentos adequados para respaldar-lhes a política nacional, cuja natureza é que determina o volume e a qualidade das forças exigidas. Os neo-hamiltonianos partilhavam com os militares de uma opinião essencialmente *clausewitziana* sobre as relações da política com a força. Apoiavam os militares nos esforços que faziam para construir as defesas da nação. Mais do que a maioria dos norte-americanos, estavam dispostos a aceitar a profissão militar. Em 1915, o *New Republic*, de Herbert Croly, despejava uma torrente de escárnio em cima das ilusões liberais de Bryan e Carnegie, segundo as quais um exército de cidadãos, convocados às armas da noite para o dia, era suficiente para a defesa do país. Em consonância com os militares, os neo-hamiltonianos rejeitavam a plutocracia e não escondiam seu desprezo pelo comercialismo predominante, pelo materialismo e pelos valores inerentes a um estilo de vida economicamente orientado. Eram solidários com os militares na ênfase dada à lealdade, ao dever, à responsabilidade e à subordinação dos interesses pessoais às exigências da nação. Brooks Adams chegou a ponto de sugerir abertamente que os norte-americanos fariam muito bem em substituir os valores de Wall Street pelos valores de West Point.

A despeito dessa ampla concordância com a ética militar, havia, não obstante, substanciais diferenças. O neo-hamiltonianismo não se diferenciava por completo das ideologias populares da época. Muitos de seus partidários, particularmente Theodore Roosevelt, faziam grande esforço em racionalizar os interesses nacionais quanto a valores morais universais de justiça e equidade. O interesse neo-hamiltoniano na política era muito mais amplo do que a proposta estritamente militar. O realismo internacional de Croly, manifestado em *The Promise of American Life*, era parte de uma vasta filosofia política que dava respostas às questões não apenas de política interna como também de política externa. Mais fundamental, talvez, era o valor que os neo-hamiltonianos atribuíam à violência e à força. Sob muitos aspectos, os valores morais na base do neo-hamiltonianismo estavam mais perto daqueles do romantismo aristocrático do que dos valores do profissionalismo militar. A paz era debilitadora e degradante. O homem nascera para lutar e triunfar. Virilidade, aventura, vida ativa, contenda e combate – isso era bom. A versão militante do *darwinismo* social exerceu influência muito maior sobre as ideias neo-hamiltonianas do que sobre o pensamento militar. Ao contrário dos militares, os neo-hamiltonianos apoiavam a expansão nacional. O mundo estava dividido em países fortes, que se afirmavam pela expansão de poder e prestígio, e países fracos, tímidos e fadados ao declínio. A linha divisória entre esses dois grupos tinha frequentemente uma conotação racial – os vigorosos países anglo-saxões, com capacidade de se autogovernarem, em oposição aos povos inferiores do mundo. "A nação americana", dizia Croly, "precisa do tônico de uma importante aventura moral". Prosseguia queixando-se de que a América se considerava demasiado confortável e segura. É claro que nenhum militar podia jamais concordar com essa análise. Aqui é que estava a raiz da diferença. Para os militares, a meta fundamental era a segurança nacional; para os neo-hamiltonianos, era a afirmação nacional, a aventura nacional.[1]

Mahan e Wood: A Tragédia do Publicista Militar

A participação de Alfred Mahan e Leonard Wood na articulação das ideias neo-hamiltonianas configurou a primeira e única vez na

história norte-americana em que líderes militares profissionais contribuíram tão diretamente para a imagem e para as atividades de um movimento político. Outros militares, antes e desde então, destacaram-se na vida política, mas eram geralmente heróis populares que se identificavam com algum interesse ou movimento civil. O papel que desempenhavam era passivo e instrumental. A contribuição de Mahan e Wood, por outro lado, era ativa, positiva e intelectual. Trouxeram muitos elementos da ética militar para o neo-hamiltonianismo. Todavia, essa influência não se fez sentir simplesmente em uma direção. Aderindo ao neo-hamiltonianismo, Mahan e Wood tiveram de fazer concessões à opinião pública norte-americana e se tornaram um pouco menos militares. A despeito de popularidade e influência, seu dilema foi ficarem presos entre dois mundos. Com um pé nos alicerces rochosos do profissionalismo militar e outro nas areias movediças da política e da opinião pública, foram incapazes de se manter firmes em qualquer dos dois.

Tanto Mahan quanto Wood tentaram preencher a lacuna entre os militares e a sociedade norte-americana, direcionando a maré do interesse popular temporário para poderio militar e guerra. Mahan foi o oficial que se tornou o profeta da expansão na primeira fase do neo-hamiltonianismo, na década de 1890; Wood foi o profeta da prontidão em uma segunda fase, entre 1908 e 1917. Mahan procurou construir um vínculo entre a marinha e o público, Wood entre o exército e o público. Mahan justificava a expansão por razões políticas, econômicas e morais não militares; Wood justificava a prontidão também por estas razões. A filosofia de Mahan era uma explicação semimilitar das relações dos Estados Unidos com o restante do mundo; a teoria de Wood era uma explicação semimilitar das relações das forças armadas com o restante do país. Cada qual contribuiu para o desenvolvimento do profissionalismo na própria força, mas nenhum se sentia muito à vontade nela, acabando por se tornarem figuras políticas. A diferença entre Luce e Mahan e entre Pershing e Wood foi o grau de distanciamento do ideal profissional.

Alfred Thayer Mahan. Mahan nasceu na grande corrente da tradição militar norte-americana. Os ideais militares de seu pai, a juventude em West Point, o contato com figuras como Lee e McClellan e até seu nome, que homenageava o fundador da Academia Militar, tudo

isso apontava para uma carreira militar. Ainda em tenra idade decidiu-se pela marinha, graduando-se em Annapolis em 1854. Durante a Guerra Civil, e por vinte anos depois, vivenciou uma carreira normal, galgando firmemente os degraus da hierarquia e da responsabilidade. Como ele próprio afirmou posteriormente, era nessa época meramente o oficial comum "levado nas linhas da simples respeitabilidade" preso ao seu ambiente profissional. Politicamente, era um anti-imperialista ferrenho. Entretanto, em 1885 deu-se uma inflexão em sua carreira quando foi convidado por Luce para integrar o corpo docente da Escola de Guerra Naval. Durante os sete anos seguintes, em Newport, tornou-se pensador e escritor, transformando-se de oficial de marinha profissional em filósofo naval.

Em grande parte, essa metamorfose foi o resultado de estudos de história e do impacto de suas reflexões sobre os acontecimentos e correntes de opinião de sua época. Não obstante, os elementos que o propeliram nessa direção já estavam presentes em seu caráter e em seu pensamento. Na verdade, ele nunca se mostrara completamente satisfeito com a vida militar profissional. Seus interesses, seu pensamento e sua moralidade aprofundavam-se demais para se deixarem absorver dentro dos estreitos limites profissionais. O pai advertira-o de que era mais afeito à vida civil do que a uma carreira militar e, posteriormente, Mahan teve de reconhecer a sabedoria da percepção paterna. "Hoje penso que ele tinha razão, pois, embora não tenha motivos para me queixar de insucesso, creio que me teria saído melhor em outro lugar".[2] Aproveitou suas primeiras viagens para desenvolver grande interesse pela política e pela leitura de tudo quanto se relacionava com relações internacionais. Tal interesse continuou aumentando até seu ingresso na Escola de Guerra Naval. Via-se então desestimulado pela inércia e rotina da profissão naval, bem como pela indiferença que esta sofria do público norte-americano. Era também extremamente religioso, com uma fisionomia inteiramente iluminada por seu episcopalismo ortodoxo. A influência paterna, a frequência a uma escola episcopal e o exemplo de um tio que era pastor, tudo contribuiu para isso. Na academia e em suas primeiras viagens, dedicava grande parte de seus pensamentos, leituras e preocupações às questões teológicas. Descontente com a profissão naval,

os interesses políticos e as preocupações religiosas forçaram Mahan, portanto, a procurar um campo maior de referência e esforço. Estes, ele os encontrou na história e na opinião pública. Assim como seu pai representava o técnico militar que se tornou um profissional, Alfred Mahan representava o militar profissional que se tornou uma figura política. Com relação à evolução de tipos sociais, o velho Mahan separa-se do jovem Mahan pela geração profissional de Luce, Sherman e Upton.

As opiniões que Mahan expressou em seus escritos históricos e populares, desde a publicação de *The Influence of Sea Power upon History, 1660-1783*, em 1890, até sua morte em 1914, foram uma típica combinação neo-hamiltoniana de elementos militares com elementos não militares. Mahan tinha uma perspectiva basicamente conservadora. As causas fundamentais da guerra teriam de ser encontradas na natureza do homem como uma criatura de paixão e razão. Todos os países perseguem interesse, destino e ideais próprios, e os conflitos entre eles não podem ser evitados. Mahan era extremamente cético quanto ao valor da arbitragem como um meio de resolver disputas internacionais. Acreditava que um equilíbrio de poder era o melhor meio de preservar a paz e que o efetivo adestramento armado era uma necessidade nacional. Seguindo os ensinamentos de Luce, estimulava os oficiais de marinha a se concentrarem no âmago de sua profissão – a ciência da guerra naval – e a valorizarem a importância da história naval para seu completo domínio. Era um defensor coerente de um sistema equilibrado de organização para o Ministério da Marinha, organização que ele acreditava delimitaria efetivamente as responsabilidades civis e militares. Preconizava também a criação de um Conselho de Defesa Nacional, a exemplo do *British Defense Comittee*, de modo a garantir adequada coordenação das políticas externa e militar. Em todos esses assuntos, Mahan estava enunciando um padrão de ideias militares comuns tanto à marinha quanto ao exército daquele período.

Em quatro importantes pontos, entretanto, o pensamento de Mahan ultrapassou a perspectiva meramente profissional. Sua teoria da importância do poder marítimo na ascensão e na queda de nações transcendeu os limites da análise militar. Por poder marítimo

ele queria dizer todos os elementos que contribuem para o poderio nacional no oceano, não apenas os militares. Sua teoria firmava-se, primordialmente, nos exemplos de Atenas, Roma e acima de tudo da Inglaterra. O escopo de Mahan era bem mais amplo que o de Clausewitz, Jomini ou de outros pensadores militares. Sua teoria era uma filosofia da história, não uma filosofia da guerra. Como tal, encerrava matizes políticos, ideológicos e até raciais. Em segundo lugar, em seu estudo das relações internacionais, Mahan foi além da mera análise realística dos conflitos de interesses nacionais e dos motivos que os levam à guerra. Em vez disso, formulou uma filosofia do poder nacional que glorificava a expansão nacional como um fim em si mesmo, uma obrigação e uma responsabilidade nacionais. Por vezes, ele se deixou intoxicar pela mística do poder. A meta política da expansão nacional prevalecia sobre a meta militar da segurança nacional. Apoiou a aquisição das Filipinas pelos Estados Unidos, por exemplo, a título de moralidade e dever, sem realmente considerar quais os efeitos que isso poderia ter sobre a segurança nacional. No terceiro ponto, Mahan foi além de admoestar sobre a inevitabilidade da guerra para justificá-la por razões morais e religiosas. A guerra era um instrumento do progressivo aperfeiçoamento da humanidade. "Poder, força, tudo isso é um dom da vida nacional; um dos talentos confiados às nações por Deus". Finalmente, Mahan desviou-se de sua opinião militar ortodoxa em uma atitude favorável a misturar estratégia e política. "Tratem de ser estadistas e também homens do mar", aconselhava aos oficiais de marinha, ressaltando as vantagens do conhecimento político e da ação política. Escrevendo em 1911, ele admitiu a mudança dos próprios pontos de vista sobre esse assunto, diferente de uma antiga visão mais profissional:

> Não posso repudiar por completo uma palavra casual minha refletindo o tom, outrora tão tradicional na marinha, que podia ser chamado de profissional – 'questões políticas são mais da alçada do estadista que do militar'. Encontro essas palavras em minhas antigas preleções, mas muito cedo pensei melhor, com meu grande amigo militar, Jomini; e creio que nenhum dos meus livros impressos endossa a opinião de que a política externa não é da alçada profissional de militares.[3]

Ao ultrapassar o profissionalismo, Mahan tornou-se um alvo excelente para aqueles, entre a oficialidade, que se ressentiam de profissionalismo. Ambas as condições, de escrever como carreira e do conteúdo sobre o que estava escrevendo, tendiam a separá-lo do restante dos oficiais. Em 1892, quando chegou sua vez de prestar serviço no mar, ele tentou evitá-lo prometendo reformar-se depois de completar quarenta anos de serviço em 1896, se lhe fosse permitido permanecer em terra. Em suas palavras, "naquela altura já decidira que a condição de escritor tinha para mim maiores atrações que seguir minha profissão e me prometia uma velhice mais segura e mais feliz". Ter-se-ia reformado imediatamente, se isso lhe tivesse sido possível. Apesar dos esforços de Roosevelt e de Luce para mantê-lo em terra, a burocracia naval era indiferente a seu sucesso literário – "Não é função de um oficial de marinha escrever livros", declarou o chefe da Diretoria de Navegação – e Mahan foi mandado para o mar. Isso o deixou completamente arrasado.

> Estou sofrendo, não vivendo (escreveu a um amigo); e tenho a dolorosa consciência de que estou desperdiçando muito trabalho em fazer indiferentemente o que tenho a fazer, enquanto proibido de fazer aquilo para que tenho demonstrado particular capacidade. Não é uma sensação agradável – especialmente quando acompanhada do conhecimento de que a obstinada insensatez da juventude iniciou-me em uma profissão que, para dizer o mínimo, não era aquela para a qual aplico o melhor dos meus dons... Tornei-me extraordinariamente interessado no trabalho literário profissional e hoje tenho uma razoável promessa de sucesso nele.

Dada essa atitude, não surpreende que seu superior hierárquico tenha declarado, em um relatório sem rodeios, que os interesses de Mahan "são inteiramente alheios ao serviço para o qual, estou convencido, quase não liga, não sendo, portanto, um bom oficial".[4] Ao cabo dessa última viagem de serviço no mar, Mahan realmente reformou-se em 1896 e daí por diante só prestou serviço ativo durante a Guerra Hispano-Americana e em poucas outras ocasiões temporárias.

As teorias de Mahan refletiam, pois, as correntes intelectuais civis de seu tempo, bem como a visão naval profissional em evolução. A mudança em suas atividades, do trabalho profissional para os escritos populares, coincidiu com a mudança em seu modo de pensar – do realismo profissional para a defesa da expansão e da violência. Em apoio a essa posição, ele incorporou doutrina cristã, *darwinismo* social, utilitarismo e nacionalismo. Trabalhou em cima de doutrinas civis de destino manifesto. Mahan foi realmente "um filho de sua época, uma época de imperialismo em florescência".[5] Em seus artigos de revista, apelava conscientemente aos sentimentos a favor da expansão, instigando o povo norte-americano. Como ele próprio afirmou, seus escritos seguiam o curso "não de minha evolução, mas do progresso do despertar nacional de 1890 a 1897". Sua função era a de divulgador e articulador dos sentimentos políticos do dia. Sob muitos aspectos, as doutrinas de Mahan foram aceitas mais ostensivamente pelo público norte-americano do que pela Marinha dos Estados Unidos. Sua influência imediata sobre seus colegas não se igualou à influência mais profissional de Luce e Sims.[6] Apartado de sua profissão, Mahan foi levado na onda avassaladora do sentimento imperialista da década de 1890. Foi aplaudido em casa e homenageado no exterior. Seus livros eram *best sellers*, seus artigos amplamente lidos e citados. Era ele o legítimo porta-voz das novas doutrinas. O confidente e assessor de Lodge, Roosevelt e de outros líderes políticos neo-hamiltonianos do momento. Entretanto, ao trocar a profissão naval pela opinião pública, ele ganhou vigor temporário à custa de um apoio permanente. Após a virada do século, a reação contra o neo-hamiltonianismo e o imperialismo foi inevitável. A opinião popular refluiu para o liberalismo, o isolamento, o pacifismo e para a indiferença quanto ao preparo e responsabilidades de grandeza nacional. Seus livros já não comandavam a audiência como haviam feito antes. Mahan criticou veementemente *The Great Illusion*, mas agora Norman Angell, e não ele, é que era o *best seller*. Em sua autobiografia, publicada em 1907, o senso de isolamento do público era tão evidente quanto o da profissão. O povo norte-americano, queixava-se Mahan, era antimilitarista e considerava o espírito militar como "a intromissão de um temperamento estranho". Suas adver-

tências quanto aos perigos vindos da Alemanha e às necessidades de preparo naval caíram em ouvidos moucos. O povo norte-americano, ele declarou em 1912, "está singularmente esquecido da relação íntima entre paz e preparo". Em 1913, admitiu, por fim, que sua "moda tinha realmente passado".[7] No ano seguinte faleceu.

Leonard Wood. Leonard Wood teve menos ligações iniciais com o profissionalismo militar do que Mahan. Formado pela *Harvard Medical School*, tornou-se cirurgião do exército e durante vários anos prestou serviço nas últimas campanhas contra os índios no Sudoeste. Chamado a Washington na administração de Cleveland, como médico do presidente, ali permaneceu até o governo de Mckinley. Quando irrompeu a Guerra Hispano-Americana, juntou-se a Theodore Roosevelt na organização dos *Rough Riders*.* Wood saiu da guerra como general de divisão dos Voluntários, passando a servir, de 1899 a 1902, como governador militar de Cuba. Mckinley o transformou de capitão do serviço de saúde em general de brigada do exército regular. Posteriormente, Roosevelt elevou-o a general de divisão, dando-lhe a missão, no exterior, de governador militar das Filipinas. Retornando aos Estados Unidos em 1908, serviu como comandante do Comando Oriental do Exército e, de 1910 a 1914, como chefe do Estado-Maior.

O pensamento de Wood sobre questões militares e nacionais está expresso em seus discursos, escritos e atos, feitos após seu regresso aos Estados Unidos em 1908. Como Mahan, sua visão era em grande parte a visão do militar profissional. Colaborou pleiteando e instituindo reformas profissionais no exército.[8] Não obstante, também como Mahan, acabou como proponente de uma *Weltanschauung* política não militar. O pensamento de Wood girava em torno das ideias conjugadas da responsabilidade dos cidadãos quanto ao serviço militar, por um lado, e dos benefícios advindos do serviço militar para os cidadãos, por outro. Ao contrário do militar profissional, Wood via o exército mais como uma personificação do povo do que como "a carreira de uma classe escolhida".[9] Embora reconhecesse a necessidade militar do preparo, enfatizava ainda mais a necessidade

* Voluntários de um regimento de cavalaria organizado durante a Guerra Hispano-Americana. (NT)

cívica: a vantagem de estimular pelo país as virtudes militares, ou pelo menos semimilitares, do patriotismo, da responsabilidade, da dedicação ao dever e do brio. Em 1913, organizou acampamentos de treinamento de verão para a juventude universitária. Em 1915, essa ideia foi ampliada no acampamento de Plattsburg para empresários. Ao término da Primeira Guerra Mundial, antes que sua unidade fosse desmobilizada, Wood transformou sua divisão em uma universidade, promovendo planos educacionais tanto para oficiais quanto para conscritos. Queria combinar a instrução militar com uma educação mais ampla em cidadania e nos ideais do serviço nacional. Wood justificava a instrução militar obrigatória por seus benefícios políticos, educativos e morais. Daria sentido à cidadania e era o corolário lógico do sufrágio universal da humanidade. Reduziria o crime e melhoraria a eficiência econômica. Uniria o país, formando um único espírito nacional a transcender diferenças regionais, de classe, de grupo e de nacionalidade. Com semelhante disposição, Wood defendia o exército regular por seu trabalho construtivo no campo da engenharia e da saúde pública, no saneamento básico de Cuba, na Zona do Canal, em Porto Rico e nas Filipinas.[10] O ideário de Wood está resumido nos títulos de duas preleções feitas em 1915: "A Obrigação Militar da Cidadania" e "A Obrigação Civil do Exército". Salientando a universalidade do serviço militar, Wood remontou mais a Jefferson do que a Hamilton, embora os imperativos que ele invocava em favor de sua causa – brio, dever, responsabilidade e ardor patriótico – não fossem bem aqueles que recebiam ênfase prioritária na formulação de Jefferson.

Durante o decênio que precedeu a entrada dos Estados Unidos na Guerra Mundial, Wood foi uma figura de liderança na campanha a favor de uma política nacional positiva e do aumento do poderio armado norte-americano. Desempenhou um papel de importância ao estimular a corrente de literatura em favor do estado de prontidão que inundou o país.* Seu apoio a esse estado de prontidão foi muito

---

* Nesse particular, os livros publicados em 1914-1917 constituem um dos poucos corpos orgânicos de escritos de autoria de militares e civis norte-americanos sobre questões de defesa. O tom de praticamente todos aqueles favoráveis à prontidão era rigorosamente neo-hamiltoniano. Muitos foram

além das diretrizes tomadas pela administração Wilson. Os estreitos laços de amizade que ele mantinha com Roosevelt e outros neo-hamiltonianos vinculavam-no aos violentos ataques que estes desferiam contra o que chamavam o pacifismo e as vacilações de Wilson. Ocasiões houve em que o próprio Wood, em discursos públicos, fez críticas severas a seu comandante em chefe. Além disso, identificou-se de tal maneira com o Partido Republicano que, em 1915 e 1916, mostrou-se abertamente receptivo à ideia de que podia se tornar um candidato presidencial.

A participação política alienou ainda mais Wood da profissão militar, da qual ele nunca fora um membro plenamente amadurecido. Ressentindo-se da formação de West Point, ingressando no exército como cirurgião, tornando-se confidente de Cleveland e McKinley, além de amigo íntimo de Roosevelt, e tendo feito sua reputação militar como chefe dos *Rough Riders*, que eram rigorosamente não profissionais, Wood era visto com suspeição e inveja por muitos dentre a oficialidade. Rejeitando, em 1899, um aviso do Ministério da Guerra para que saísse do exército, em vez disso ele ascendeu a seu posto mais alto. Era inevitável que a rápida ascensão desse médico por sobre as cabeças de oficiais de carreira fosse atribuída a favoritismo político. Suas atividades políticas, circulando pelo país entre 1908 e 1917, não se casavam bem com uma geração de oficiais doutrinados na filosofia Sherman-Upton de um serviço profissional silencioso e imparcial. A oficialidade acabou desvencilhando-se dele. Na primeira guerra que conduziram à própria maneira, os profissionais não encontraram lugar para Leonard Wood. Ávido como era por glória militar, Wood foi considerado por Pershing, que se recusou a levá-lo para

---

escritos por amigos íntimos de Wood, outros foram-lhe dedicados e em muitos outros ele colaborou com introduções. Entre os mais importantes figuram: *Empire and Armament*, de Jennings C. Wise (Nova York, 1915); *The Military Unpreparedness of the United States*, de Frederic Louis Huidekoper (Nova York, 1915); *Arms and the Race*, de R. M. Johnston (Nova York, 1915); *The Writting on the Wall*, de Eric Fischer Wood (Nova York, 1916). Theodore Roosevelt foi a única figura que fez sombra a Leonard Wood na campanha pela prontidão.

a França, como um general político e insubordinado. Foi posto de lado e passou a guerra dirigindo um campo de treinamento no lado de cá do Atlântico. Malgrado ter culpado Wilson e os Democratas pelo tratamento que recebeu, dessa vez seus verdadeiros inimigos foram os militares profissionais que por tanto tempo ele desconsiderara.*

Se a oficialidade acertara as contas com Wood durante a guerra ao lhe negar um comando combatente, os políticos, por sua vez, também acertaram suas contas depois da guerra ao frustrar-lhe a segunda grande ambição. Rejeitado pelos militares, Wood ainda tinha esperança de redimir-se na política. Tornou-se um competidor de destaque pela candidatura presidencial republicana em 1920. Mas a

---

* Hermann Hagedorn, em sua simpaticíssima biografia de Wood, assim resumiu a diferença entre ele e Pershing: O conflito entre Wood e Pershing era mais profundo do que mero antagonismo pessoal. Suas opiniões sobre o que deveria ser o exército norte-americano diferiam fundamentalmente. Para Pershing – educado segundo as teorias prussianas de Clausewitz, Bernhardi, Treitschke e Von der Goltz – o exército era uma máquina a ser usada como o homem inteligente usa qualquer outra máquina para seus fins. Para Wood, o exército era primeiro, e antes de tudo, um agregado de seres humanos, garbosos, dignos de afeto, maravilhosos seres humanos que se podiam tornar covardes ou gloriosos de acordo com a liderança que se lhes desse. Levá-los à batalha, fazê-los lutar para conquistar uma posição, ganhar uma campanha com eles, era apenas uma das funções de um general. Isso era essencial, mas era igualmente importante fazer desses homens a seu encargo verdadeiros e dedicados cidadãos da República, dar-lhes uma visão de seu país e mostrar-lhes pelo que estavam lutando. Leonard Wood (Nova York, 2 v. 1931, II, 268. Em uma carta ao jornal *Republican de Springfield*, de 5 de junho de 1916, Wilson explicava seus motivos por manter Wood nos Estados Unidos: *Em primeiro lugar, não o estou mandando porque o general Pershing dizia que não o quer; e em segundo lugar, porque a indisposição do general Pershing de ter o general Wood no exterior é muito bem fundamentada. Para onde quer que vá o general Wood, há sempre controvérsia e conflito de julgamento.* O general Peyton C. March, chefe do Estado-Maior durante a guerra, tinha pouco em comum com Pershing, a não ser seu estrito profissionalismo – e sua antipatia por Leonard Wood. Ver *The Nation at War*, de March Garden City, N. Y., 1932), pp. 57-68.

convenção e o país estavam cansados de espírito marcial. Político demais para os militares, ele era soldado demais para os políticos. Seus correligionários Republicanos queriam normalidade, e não prontidão; queriam o dólar fácil, e não vida apertada. Theodore Roosevelt, se vivo fosse, teria sido bastante flexível para se ajustar ao novo espírito; mas não Leonard Wood. Ele foi tangido para o lado pelo antimilitarismo pós-guerra. Que lugar havia para ele em uma América de comercialismo e mundanismo, de bares e jazz, de Jimmy Walker e de F. Scott Fitzgerald, de Harding e Mencken? A nova administração fez o melhor que pôde por ele ao mandá-lo para as Filipinas, a fim de reassumir seu posto de governador Geral. Retornou aos Estados Unidos em 1927, para morrer em um país que mal se lembrava dele e que lhe tinha sido de tão pouca utilidade.

A Malograda Identificação com a Sociedade, 1918-1925

Depois de 1918, os militares fizeram todo esforço possível para manter o entrosamento que existira com a sociedade norte-americana durante a guerra e para expandir o vínculo neo-hamiltoniano com a comunidade nacional. A guerra era vista, particularmente no exército, como introdutora de uma nova era nas relações entre civis e militares. "O 'esplêndido isolamento' do exército regular", proclamava o *Infantry Journal* "é coisa do passado". O exército deveria se transformar em um membro participante da sociedade norte-americana. Um exército como casta especial, separada do povo, afirmou o ministro da Guerra em 1920, "é relativamente inútil". Ao contrário, terá de se manter "em constante e renovado contato com o pensamento e os sentimentos dos lares civis dos quais ele provém".[11] As esperanças dos militares refletiam especialmente a crença de que o afastamento do povo, que o exército conhecera antes da guerra, era antes de tudo de natureza física. Era o resultado da longa permanência em guarnições espalhadas pelas fronteiras, longe dos centros populosos, da civilização e do comércio. Com o fim das lutas contra os índios, cessavam os motivos de isolamento. A ânsia de pertencer à comunidade, de ser aceito por ela e com ela se identificar era a meta

principal dos militares quando aludiam à necessidade de "ficarem mais perto do povo".

A base que uniu o exército ao povo parece ter sido lançada pelo *National Defense Act*, de 1920. Essa lei foi saudada unanimemente pelos porta-vozes militares por ter inaugurado uma nova era nas relações entre civis e militares. A missão principal do exército regular consistia agora em proporcionar instrução a elementos civis – a Guarda Nacional e os Reservistas Organizados. O novo sistema de ROTC,* uma forma desenvolvida e muito mais ampla do antigo, conhecido por *land-grant college*,** fez da instrução militar algo acessível a todo e qualquer estabelecimento de ensino qualificado. Em pouco mais de uma década, mais de 300 desses centros de preparação de oficiais da reserva foram criados em faculdades e universidades, com cerca de 125.000 alunos participando do programa, que absorvia as energias de cerca de 5% do corpo de oficiais do exército regular. Um segundo vínculo com a população civil adveio dos campos de instrução de verão para a juventude, um desdobramento do movimento iniciado antes da guerra por Leonard Wood em Plattsburg. O primeiro dos novos acampamentos foi inaugurado em 1922 e oferecia uma combinação de instrução militar e cívica a 10 mil jovens, por um período de 30 dias. Como terceiro fator de união, a Lei de 1920 autorizava que oficiais de carreira fossem designados instrutores junto à guarda nacional e aos órgãos formadores da reserva. A meta do exército era formar uma organização de âmbito nacional, de modo que toda a comunidade do país contasse com representantes de, pelo menos, um integrante do exército, cujas ideias, esperava o ministro da Guerra, fossem "instiladas nas comunidades até que todo o nosso povo viesse a ter o bom-senso de valorizar e apoiar" uma forte defesa nacional. Finalmente, nos

---

* ROTC (*Reserve Officers' Training Corps*), Centro de Preparação de Oficiais da Reserva (CPOR). (NT)

** *Land-grant college* – designação dada, nos EUA, a escolas superiores que recebiam doações de terras federais em troca de fornecer determinado ensino especializado, como agricultura, ofícios mecânicos etc. (NT)

anos imediatamente posteriores à guerra, o exército fez um esforço determinado para instituir o recrutamento localizado, atribuindo a cada unidade do exército regular uma área geográfica específica, desse modo esperando granjear apoio popular e capitalizar o orgulho local.[12] Não apenas o exército precisaria se reconciliar com o povo, mas cada regimento deveria desenvolver laços estreitos com a respectiva comunidade.

A nova ordem de atividades modificou, inevitavelmente, as atitudes e os padrões de comportamento mais valorizados entre os militares. As forças teriam que ajustar-se à sociedade. "O caráter do nosso exército e de nossa marinha", proclamava um oficial de marinha, "...terá de refletir o caráter do povo norte-americano – o pensamento, as ideias e os ideais norte-americanos". A nova visão teria de encarnar o espírito da máxima de Washington: "Não deixamos de ser cidadãos quando nos tornamos soldados". Os oficiais eram aconselhados a abandonar a aparência de exclusivismo e adotar um "sentimento de companheirismo com todos os cidadãos". No treinamento do cidadão-soldado, o oficial teria de contar mais com o "espírito de colaboração" do que com a disciplina. A prática, comum antes da guerra, de vangloriar-se de não ter que votar precisaria ser abandonada. O soldado, como qualquer outro cidadão, tem o dever de exercer seus direitos: a abstenção das urnas pelo oficial era "mal vista pelo empresário progressista com quem ela trata". O militar teria de deixar de lado sua velha antipatia por publicidade e cortejar a opinião pública pelos meios e artifícios utilizados pelo mundo empresarial. Todos os outros grupos sociais, até mesmo instituições conservadoras como as igrejas, contratavam homens de publicidade e assessores de relações públicas; era tempo de o exército fazer isso. "Temos de colocar os pés em terra imediatamente e adotar métodos empresariais para atender a condições empresariais", sustentava-se, em acentuado contraste com a antiga aversão militar por tudo que sugerisse negócio ou comercialismo. Essa nova concepção foi formalmente reconhecida pela revogação da ordem do presidente Wilson que proibia discussão pública sobre política nacional por oficiais e pela emissão, em 1927, de um novo regulamento do exército, declarando que a defesa e a apologia das

políticas militares nacionais eram "lógica e naturalmente um dos deveres importantes dos oficiais do exército".[13]

A instrução dos elementos civis, em particular, exigia novo tipo de oficial, com nova mentalidade. Era essencial, nas palavras do general MacArthur, que o oficial tivesse "uma compreensão íntima da mecânica do sentimento humano, um domínio abrangente dos negócios mundiais e nacionais e uma liberalidade de concepções que contribuísse para a evolução de sua psicologia de comando". O oficial em missão junto a reservistas devia ser qualificado em "trabalho de vendedor" e nas habilidades profissionais de um soldado. Devia ser um "diplomata" e um batalhador. Os oficiais destacados para serviço junto aos órgãos da reserva eram aconselhados a fazer amigos entre os membros da Câmara de Comércio local, a entrar em contato com empresários influentes, a trabalhar em colaboração com o posto local da Legião Americana e a participar dos Kiwanis e do Rotary. Em suma, eles tinham de se misturar com a classe média. E, acima de tudo, eram avisados para "não serem militares demais".[14]

A implementação do programa militar envolvia a adoção dos valores, bem como das técnicas, de uma civilização empresarial. A fim de persuadir seus oponentes da validade de suas conclusões, os militares tinham de adotar as premissas do pensamento deles. A defesa das forças armadas, quanto a seus benefícios não militares à sociedade, que Leonard Wood defendera anos antes da guerra, era constante e bem articulada. Exaltava-se a marinha por causa de sua contribuição à indústria e à ciência, acima e além de seu papel como a primeira linha de defesa do país. Conforme declarou em 1921 seu ministro, "ela engaja-se constantemente em empreendimentos úteis e humanitários". Dois anos mais tarde, dizia-se que o trabalho da marinha em causas humanitárias justificava sua existência, ainda que nunca tivesse disparado um tiro. O exército era elogiado por suas contribuições ao "desenvolvimento nacional de recursos, ciência e coragem". Ao preparar oficiais e cidadãos em habilidades civis, "combinava preparo defensivo com ajuda industrial e cívica". Reticência é coisa que não deverá haver ao se destacar o "valor econômico das realizações do exército em tempo de

paz". Os acampamentos de instrução de verão, no melhor estilo de Wood, foram defendidos por causa de suas contribuições à unidade nacional, ao mesmo tempo que se declarava que o exército regular era um dos "maiores organismos do país no ensino da cidadania".[15]

Os casos mais extremos da abnegação militar, ao advogarem um programa militar por razões não militares, configuravam-se na campanha lançada depois da guerra em favor da instrução militar obrigatória. Visto que rapidamente regrediam, depois de 1920, as perspectivas de aprovação de tal plano pelo Congresso, os argumentos aventados a seu favor tornavam-se cada vez mais afastados das exigências militares. No final, os oficiais estavam considerando a instrução militar obrigatória sendo mais ou menos uma panaceia para todos os males sociais que fustigavam a América. Fortaleceria a unidade nacional, promoveria a amalgamação de grupos étnicos e estimularia a democracia e a tolerância. Seria fisicamente benéfico e eliminaria virtualmente o analfabetismo nos Estados Unidos. Longe de prejudicar a indústria ou de retardar o desenvolvimento de habilidades ocupacionais, teria efeitos exatamente contrários. O exército daria baixa a seus recrutas com um treinamento básico em direito, comércio, transporte e engenharia, ou com qualquer outro dos diversos campos técnicos. Importantíssimos eram os benefícios morais derivados da instrução obrigatória. Ao mesmo tempo que assimilava rapidamente os valores de uma civilização comercial, a oficialidade ainda podia levar certos elementos do antigo senso da superioridade moral dos militares ao estilo de vida empresarial. Lealdade, patriotismo, honra, disciplina, integridade e respeito à lei podiam ser inculcados na juventude do país pela instrução militar. Em resumo, os oficiais demonstraram conclusivamente a necessidade de serviço obrigatório por todos os motivos, com exceção dos militares.[16]

As novas atividades do exército também o envolviam na controvérsia política com organizações pacifistas, religiosas e educacionais. Recusando-se a aceitar os argumentos dos oficiais por seu valor nominal, esses grupos consideravam o sistema dos CPOR, os acampamentos de verão e os planos propostos de instrução militar obrigatória como esquemas para militarização da

sociedade, que só poderiam levar à guerra. As lembranças civis dos horrores das trincheiras francesas e a natural repugnância contra instruir adolescentes nas técnicas cruentas do manejo de baionetas foram capitalizadas na propaganda antimilitar. Os militares responderam denunciando os motivos e as atividades dos grupos de paz. O epíteto "pacifista" havia sido cunhado um pouco antes da Primeira Guerra Mundial, para descrever os adversários do programa neo-hamiltoniano de prontidão. Era agora amplamente empregado por militares para rotular qualquer pessoa que criticasse seus objetivos. Em contraste com a perspectiva que eles tinham de si mesmos antes da guerra – uma minoria proscrita –, agora os oficiais procuravam retratar-se como representativos de todos os verdadeiros norte-americanos 100% patriotas. Seus adversários, por outro lado, eram vistos como um grupelho conspirador e subversivo que insidiosamente tramava solapar as instituições nacionais ou servir inconscientemente de instrumento para aqueles que tinham isso como meta. Os oficiais participaram ativamente da denúncia nacional de "vermelhos" e "bolchevistas", que infestaram o país no início dos anos 1920, e não hesitaram em ir mais além e vincular os opositores pacifistas à ameaça vermelha. Embora admitindo que alguns pacifistas não passavam de uns sentimentais com desvairada aversão à guerra, ou contribuintes com vontade de ver reduzidos os gastos militares, eles eram inclinados a considerar o núcleo dos pacifistas como políticos radicais, que se opunham ao treinamento militar com o objetivo final de destruir o exército e a marinha e derrubar o governo.[17] As forças armadas refletiam a verdadeira vontade do povo norte-americano; seus adversários eram os réprobos políticos.

Só muito lentamente foi que os oficiais se desfizeram dessa ilusão. Por volta do final da década, entretanto, tornara-se-lhes impossível preservar a identificação com a comunidade. A oposição aos ideais castrenses e ao programa militar, que era muito forte dentro do governo, já não podia ser tachada de desinformação, como não se podia atribuir ao Congresso o fracasso em refletir com precisão o sentimento do país. Tampouco se poderia considerar a crescente oposição à intromissão militar na educação por ser meramente obra

de uma minoria conspiratória. As despesas do exército foram reduzidas bem abaixo daquele nível que os oficiais achavam necessário para colimar os objetivos da Lei de Defesa Nacional. A reação a tudo que portasse o rótulo de naval, no pós-guerra, reduzira as verbas e produzira a conferência de armas em Washington. A campanha do recrutamento localizado deixara de apresentar resultados significativos. A instrução militar nas escolas secundárias estava sendo alvo de ataques cada vez mais intensos, chegando até a ser interrompida em algumas regiões. No Congresso, projetos de lei propunham abolir os aspectos compulsórios do CPOR. E era óbvio e manifesto que "uma onda de sentimento contra a instrução militar em nossas escolas e universidades parece se espalhar pelo país". Quando o novo chefe do Estado-Maior, general Summerall, procurou despertar, em 1926, o apoio público a favor de maiores verbas para a defesa, foi ele abruptamente silenciado pelo presidente, um gesto que serviu para destacar o fato de que a nova liberdade dos oficiais em participar de debates públicos limitava-se a apoiar as políticas militares estabelecidas. Mais fundamental ainda foi o ressurgimento do antagonismo a West Point, que acarretou críticas aos métodos e objetivos da academia militar. "Há um forte preconceito na vida civil contra o cadete de West Point", queixava-se o anuário dos alunos de 1927. Outro oficial diagnosticava a existência de "uma atual e epidêmica militarofobia". Todos os diversos preconceitos antimilitares vieram à tona. A velha guarda dos pioneiros não gostava do exército porque era a antítese de individualismo empedernido. Os novos imigrantes não gostavam do exército por força de seus vínculos aristocráticos no Velho Mundo. O operariado não gostava do exército por seu dever de repressão às greves. E o empresariado? "A complexa mentalidade empresarial norte-americana", escreveu um oficial de marinha, assinalando o retorno à ortodoxa visão militar do comércio, "dá mais valor às vantagens presentes do que à segurança futura, não vendo proveito algum na segurança nacional em tempo de paz". Na base de tudo isso estava a desconfiança norte-americana no governo e a crença de que os militares, com os segmentos civis do serviço público, eram por natureza ineficientes e perfeitamente desnecessários. Era chegada a hora, como afirmou rispidamente um oficial, de "encarar os fatos".[18] O

esforço militar de preencher a brecha entre o exército e a sociedade redundara em fracasso. O êxito do antimilitarismo deveu-se, não ao bolchevismo, mas à natural apatia do povo norte-americano e à sua congênita aversão pela guerra, vinculando-a aos militares. Deveu-se, essencialmente, à fé em um futuro de progresso pacífico. O compromisso neo-hamiltoniano era impossível no mundo do pós-guerra. A oposição não era constituída apenas de uns poucos pacifistas e radicais. Era a própria América. Rejeitados mais uma vez, para os militares não restava outra coisa a não ser retornar ao antigo isolamento de antes da guerra e procurar interesse e satisfação nos deveres corriqueiros de sua profissão*.

* Bem ilustrativo desse retorno foi o conteúdo do periódico profissional mais prestigiado do exército, o *Infantry Journal*. No início da década de 1920, suas páginas estavam cheias de artigos sobres questões políticas, comunismo, política de defesa nacional, problemas sociais e econômicos. Como o exército estava envolvido na controvérsia política, eram poucos os artigos que criticavam a força; pelo contrário, exaltavam-se as virtudes do programa militar. Em fins daquela década e início dos anos 1930, entretanto, a política desapareceu das páginas do *Journal*. Seu conteúdo tornou-se cada vez mais estritamente profissional e ao mesmo tempo tornaram-se comuns as críticas aos militares, ao conservadorismo do exército, às falhas organizacionais, ao atraso tecnológico. A discussão sóbria de problemas militares técnicos substituiu as antigas exortações à ação política.

11

A constância das relações entre civis e militares entreguerras

Hostilidade da Reforma Empresarial e Profissionalismo Militar

A evaporação do neo-hamiltonianismo nas amenidades da década de 1920 reagrupou a comunidade norte-americana em sua antipatia por questões militares. Em parte, isso refletia o renovado domínio do pacifismo empresarial durante os anos 1920. Na outra margem da tradição liberal, entretanto, de grande relevo durante a segunda e a quarta décadas do século, esse domínio também se manifestou. O liberalismo reformador originou-se nas décadas de 1880 e 1890, à guisa de populismo, e avançou século XX adentro com os investigadores de corrupção, com o movimento progressista, com o *New Freedom* e finalmente com o *New Deal*. Muitas das ideias dos reformadores com relação a assuntos militares e certamente a linguagem na qual expressavam suas ideias diferiam, consideravelmente, daquelas dos porta-vozes do empresariado. Mesmo assim, a substância básica e os efeitos finais da proposta de reforma e da proposta empresarial eram iguais. O antimilitarismo do liberalismo reformador complementava o antimilitarismo do liberalismo empresarial. Nesse aspecto, não houve mudança fundamental de Wilson a

Harding nem de Harding a Roosevelt. Como resultado, as manifestações de profissionalismo militar, durante o período entreguerras, foram singularmente estáticas. As ideias e instituições que se vinham apresentando ao longo dos anos de rejeição empresarial refletiam um intenso profissionalismo na periferia da sociedade. Com o colapso pós-guerra da ponte neo-hamiltoniana, as relações entre civis e militares retomaram esse padrão e o mantiveram nos anos 1920 e 1930. A constância do profissionalismo militar norte-americano, durante o período entreguerras, refletiu a constância básica das soluções empresariais e reformistas para os problemas militares.

Liberalismo Reformista: Usos Pragmáticos do Militarismo

O liberalismo reformista compunha-se de muitos elementos frequentemente às turras uns com os outros. Não obstante, havia uma unidade básica na oposição geral aos interesses do "grande negócio", como havia uma generalizada disposição de utilizar o governo para garantir uma distribuição de riqueza mais equitativa. Diversidade superficial e unidade mais profunda, tudo isso estava presente na proposta de reforma para as questões militares. Na superfície, a reforma não contava com qualquer política militar consistente e predominante. Os reformadores apoiavam e denunciavam o estado de prontidão, a conscrição, os grandes exércitos e armadas, a intervenção norte-americana na Primeira Guerra Mundial, o desarmamento, a legislação de neutralidade, a renúncia à guerra, o rearmamento nos anos 1930 e a ajuda aos aliados em 1940 e 1941. Praticamente todos os grandes itens de defesa contaram, em ambos os lados, com reformadores igualmente bem qualificados. Até mesmo essa diversidade de proposta era no fundo o produto de uma semelhança básica. Os reformadores viam sistematicamente as instituições e as diretrizes militares, não nos termos destas com referência ao objetivo de segurança militar, e sim nos termos deles próprios com referência ao objetivo da reforma. Esses objetivos, fossem de alcance mundial ou limitados à sociedade norte-americana, eram, em essência, de natureza doméstica; diziam respeito às relações entre indivíduos e Estado, e não às relações entre

Estados. Os reformadores acabaram situados em lados diferentes em questões de defesa porque tinham objetivos imediatos diferentes ou porque analisavam diferentemente a forma pela qual as questões de política de defesa se relacionavam com a realização das metas comuns da reforma. O instrumentalismo militar do liberalismo reformista contribuiu tanto para sua unidade quanto para sua diversidade.

O antimilitarismo de reforma diferia em estilo do antimilitarismo de negócio. A proposta empresarial rejeitava todos os aspectos de militarismo. Convencido de que os militares eram uma excrescência reminiscente de um passado bárbaro, o mundo dos negócios não fazia esforço algum para utilizar os militares em favor dos próprios interesses. O reformador era mais pragmático. Sua oposição aos militares ressentia-se do sofisticado *rationale* teórico do pacifismo empresarial. Defrontado com o início de uma era de hostilidades no século XX, o reformador não podia admitir facilmente que guerra e militarismo fossem coisas obsoletas, mas, se instituições militares tinham de existir, ele queria moldá-las aos objetivos da reforma. Consequentemente, ele só se opunha sistematicamente ao profissionalismo militar que, destinado com exclusividade para fins de segurança militar, necessariamente competia com as demandas de reforma. Enquanto a política empresarial era para extirpação, a política reformista misturava extirpação com transmutação.* De certa forma,

* De igual modo, os reformadores viam a guerra quanto a sua contribuição à reforma interna ou internacional. De início, eles se opuseram à entrada dos norte-americanos na Primeira Guerra Mundial porque isso acabaria com a reforma em casa e colocaria o empresariado sob controle. Por fim, justificaram a participação quando viram as perspectivas promissoras para a reforma internacional nos Quatorze Pontos. O retorno à política do poder no pós-guerra, o colonialismo e as corridas armamentistas logo os indispuseram com a guerra como um instrumento de reforma internacional, e proclamaram o erro de terem apoiado os norte-americanos a ingressarem nela. Ao mesmo tempo, entretanto, os reformadores se mostraram nostálgicos do coletivismo doméstico dos anos de guerra que, em retrospecto, pareciam sugerir paralelos e técnicas aplicáveis a seus esforços em favor de reforma social em casa.

a oposição do reformador às instituições de militarismo profissional era mais severa que a do pacifista empresarial. Em parte, era esse o resultado de sua inabilidade em aceitar a conclusão otimista de que as instituições militares morrem de morte natural. Em vez disso, o reformador julgava fossem necessários passos positivos para eliminar o militarismo. Como a maioria dos liberais, ele identificava os grupos militares profissionais com seus piores inimigos. "Militarismo", dizia Harold Stearns citando o visconde Morley, é "diametralmente oposto ao liberalismo no sentido mais pleno e mais profundo, qualquer que seja a escala e qualquer que seja o disfarce".[1] No léxico reformista, militarismo era praticamente sinônimo de completa maldade; era incompatível com os postulados democráticos da sociedade norte-americana.

O ataque reformista ao militarismo profissional tomou duas formas gerais. A primeira era semelhante, em muitos aspectos, à visão pacifista empresarial, da qual derivava amplamente. Olhava para a profissão militar como algo retrógrado e primitivo. Não existia justificativa utilitária para a preservação de instituições exclusivamente militares. Enquanto os pacifistas empresariais se mostravam mais ou menos satisfeitos em afirmar isso como uma verdade evidente, os reformadores tratavam de documentá-la de maneira satírica. As despesas militares eram puro desperdício. Os recursos destinados a essas finalidades inúteis deveriam ser aplicados para fins de reforma e melhoria do bem-estar humano. "Em minha juventude", escreve Walter Lippmann, "todos admitíamos que o dinheiro gasto em navios de guerra seria mais bem aplicado em escolas e que a guerra era um negócio de que falavam os 'militaristas' e não uma coisa que democratas de mentalidade progressista pudessem levar a sério".[2] Na década de 1920, Stuart Chase lamentava o desperdício da energia de milhões de trabalhadores que ele imaginava serem necessários para manter, em tempo de paz, as modestas forças armadas dos Estados Unidos. Na década seguinte, Lewis Mumford definia o exército como um "gerador negativo" de "males", na expressão de Ruskin.[3] Os reformadores também enfatizavam o conflito entre os valores militares e humanitários do liberalismo. As tradições e costumes do militar profissional sofriam uma análise devastadora com as armas do desmascaramento

social à la Veblen.* A inutilidade, a desumanidade e o barbarismo da vida militar eram constantemente enfatizados, além de se escarnecer de seu código social normal valendo-se do posto de observação da moderna ética liberal. Esse aspecto da crítica reformista determinou o nível da análise sociológica dos militares, que continua baixo até os dias de hoje. Os padrões militares de honra, obediência e lealdade eram adjudicados como hipócritas ou como, positivamente, perigosos. O militar, declarava um dos redatores de *New Republic*, é um "homem que nutre uma atitude diante da vida própria da Idade Média". O problema da relação entre obediência militar e responsabilidade moral individual, que preocupava Andrew Carnegie, também reapareceu na crítica reformista. "Obediência absoluta a ordens", escreveu Ernest Crosby, o mais prolífico dos antimilitaristas do período das denúncias anticorrupção, "implica naturalmente a abdicação da consciência e da razão". As minúcias da disciplina militar e o vezo de definir a brecha social entre oficiais e conscritos forneceram igualmente munição para ataques à classe militar. Tais críticas foram particularmente frequentes logo depois da Primeira Guerra Mundial, refletindo a irritação existente entre o oficial profissional e o cidadão-soldado nas forças combatentes.[4] Em suma, o reformador via o profissionalismo militar como economicamente dispendioso, socialmente inútil e eticamente retrógrado.

Os reformadores tinham também uma segunda e mais positiva imagem dos militares – aliados ativos no grande negócio da luta contra as reformas. Aqui, o reformador se aproveitou do argumento antimilitarista empresarial e deu-lhe uma guinada antiempresarial. O imperativo econômico por trás dos grandes exércitos e grandes armadas era a necessidade de a economia capitalista encontrar uma saída para a superprodução. Tanto os reformadores quanto os empresários estavam unidos no culto ao economicamente produtivo e na concepção de que os militares eram improdutivos. Discordavam, porém, com relação às forças por trás do militarismo. O respeitável utilitarismo do empresário via os generais como aristocratas antiquados.

---

* Alusão a Thornstein Veblen, intelectual reformista norte-americano e um dos sistematizadores da teoria da especulação financeira. (NT)

Além dos empresários, o utilitarismo radical do reformador também os viu assim. Uns poucos e isolados fabricantes de armas, como Hudson Maxim, sempre ofereceram provas bastantes para dar à teoria de "sangue e lucro" certo cunho de verdade.[5] De fato, era uma supina ironia que aquele que passava, no conjunto, como o mais pacífico e dominador grupo social – o empresariado norte-americano – fosse retratado como instigador de guerras em aliança escusa com generais sedentos de sangue e famintos por posições. Nesse caso, os reformadores enganavam-se em ambas as contas: como grupos, nem os generais nem os capitalistas desejavam a guerra. Não obstante, a imagem dessa aliança, que servia aos fins da guerra e da reação, difundia-se por toda parte. Os generais queriam guerra e os fabricantes forneceriam armas para essa finalidade; os fabricantes desejavam massacrar a força de trabalho e os generais lhes forneciam tropas para esse objetivo. Dizia-se, em uma distilação de marxismo, que armamentos e instituições militares estavam necessariamente associados às classes dominantes, enquanto as classes inferiores eram pacifistas e contrárias às guerras por natureza. "Armamento é coisa elegante", proclamava Simeon Strunsky, ao mesmo tempo que Harold Stearns, olhando em retrospecto para o movimento de mobilização de antes da guerra, considerava-o rigorosamente como um movimento de "classe superior", cuja força propulsora vinha diretamente das altas camadas, que sentiam afinidade racial e classista com seus irmãos da Inglaterra. Por volta do início da década de 1930, esse tema ganhara relevância na interpretação revisionista da guerra anterior. Enquanto os oficiais profissionais lamentavam-se dos efeitos perniciosos dos negócios sobre as instituições militares, os reformadores dedicados falavam da "aliança inevitável entre o militarismo e o industrialismo", afirmando que as reformas tinham de tratar "não apenas da mentalidade militar mas também da mentalidade empresarial que a tem levado a um duplo jugo".[6] Toda a teoria reformista da aliança entre negócios e militares, entretanto, foi mais ilustrativa das relações entre reformas e militares do que entre negócios e militares.

Embora identificassem os militares profissionais como inimigos internos, os reformadores, na verdade, admitiam a possibilidade da existência de instituições militares que não fossem tão corrompidas e que servissem às exigências do progresso. Até Strunsky citava a

possibilidade de um militarismo democrático, a exemplo do modelo francês de 1789, contrastando com o militarismo de casta que estava engolfando os Estados Unidos. Muitos reformadores deixaram-se impressionar pela democracia do serviço militar obrigatório – o grande nivelador – e comparavam essa política militar progressista com aquela que se baseava em um "exército profissional contratado que, depois da monarquia e do posto hereditário, é a coisa mais antidemocrática que o homem já inventou". Essa visão, com o atrativo do conceito de nação em armas, era puro *jeffersonianismo* à maneira do século XX. Exercia particular atração para os reformadores mais coletivistas e igualitários, ao passo que aqueles que davam maior ênfase aos valores libertários e humanitários eram geralmente mais hostis a todas as instituições militares. Como os neo-hamiltonianos, os reformadores queriam utilizar os serviços militares diretamente na educação e no "soerguimento" dos soldados, empregando-os em missões socialmente produtivas e ensinando-lhes ideais e habilidades aplicáveis na vida civil. Josephus Daniels, por exemplo, ministro da Marinha no governo de Wilson, dispôs-se a remediar o que ele considerava as duas maiores deficiências de sua força – falta de educação e falta de democracia – abrindo escolas em cada navio e assim reduzindo o "fosso" entre oficiais e praças.

Instituições Militares

Educação e promoção. As instituições profissionais básicas, criadas antes da Primeira Guerra Mundial, perduraram. Houve sem dúvida certas alterações e acréscimos. Novas associações profissionais e novos periódicos foram fundados; novas escolas técnicas refletiam a natureza variável da guerra; organizações profissionais foram criadas; e fizeram-se modificações nas existentes.* De modo geral, no

---

* As novas sociedades profissionais e os novos periódicos mais importantes foram aqueles fundados depois da guerra para o serviço de intendência do exército, material bélico e corpo de engenharia, a *Military Review*, editada pelas escolas em Leavenworth em 1922, e *Quarterly*, da Escola de

entanto, houve poucas alterações e pouca necessidade delas. As gerações anteriores haviam trabalhado bem. Por outro lado, as áreas que elas deixaram incompletas continuaram assim, e as questões que elas deixaram sem solução continuaram sem solução. A controvérsia e a inquietação, durante o período entreguerras, centralizaram-se em três campos: educação preparatória, em que o legado de tecnicismo *jeffersoniano* ainda abarrotava o currículo das academias; promoção, em que o temor do popularismo *jacksoniano* e a separação dos poderes continuavam a ditar o regime de antiguidade; e organização executiva, em que ambiguidades constitucionais obscureciam as linhas de responsabilidade entre os líderes civis e militares.

Em seus primórdios, as academias militares tinham uma missão relativamente clara: formar engenheiros e marujos tecnicamente competentes. A profissionalização do oficialato proporcionava, em vez dessa meta técnica única, o duplo objetivo da educação liberal e da formação militar básica. O curso de quatro anos, todavia, simplesmente não era bastante longo para permitir a consecução desses intentos, particularmente quando as disciplinas técnicas ainda continuavam no currículo. Mesmo sem falar nas dificuldades curriculares, a formação liberal e a formação militar exigiam diferentes tipos de instituições: uma florescendo em uma atmosfera descontraída, cética e favorável à curiosidade intelectual e ao debate; a outra exigindo um esforço disciplinado, intencional e concentrado em absorver valores e conhecimentos militares no menor prazo possível. Na tentativa de conciliar esses dois elementos discordantes em um único currículo,

---

Infantaria, fundada em 1925. Entre 1925 e 1940, apareceram poucos periódicos militares. A nova instituição educacional mais importante era o *Army Industrial College*, criado em 1924 para treinar oficiais em logística e mobilização econômica. Em 1932, o chefe do Estado-Maior podia afirmar, com certo grau de verdade, que o "sistema escolar" do Exército dos Estados Unidos "não tem paralelo em parte alguma do mundo". A educação naval avançada também se expandiu e, em 1927, implantou-se na *Annapolis Postgraduate School* o curso geral de combate. *Ann. Rept, of the Secy, of War*, 1932, p. 73; *Ann. Repts. of the Secy. of the Navy*, 1925, pp. 24-25, 1927, pp. 157 e seguintes.

as academias não lograram êxito em realizar bem qualquer dessas tarefas, como poderiam ter feito se cada uma delas tivesse sido realizada separadamente. Teoricamente, as academias poderiam ter-se transformado em escolas militares de pós-graduação que exigissem, para admissão, uma educação universitária liberal. No entanto, a hostilidade generalizada da sociedade norte-americana à profissão militar tornava isso, na prática, inaceitável. Se o recrutamento fosse adiado para depois do curso universitário, a opinião militar temia que as múltiplas oportunidades da sociedade norte-americana, os diversos interesses estimulados pela vida universitária civil e a relativa falta de atrativos da carreira militar tornassem impossível conseguir oficiais em quantidade e qualidade suficientes. No ambiente norte-americano não simpatizante, o necessário era iniciar o doutrinamento e a formação do futuro oficial antes que ele fosse completamente absorvido pelos valores e motivações antimilitares predominantes. A alternativa era retirar do currículo das academias os cursos técnicos e militares, transferindo-os às escolas militares de pós-graduação, deixando-se West Point e Annapolis concentradas na oferta de uma formação liberal. As forças armadas, porém, não estavam nem equipadas nem dispostas a competir com colégios e universidades no campo das artes liberais. Na verdade, teria sido difícil justificar a guinada do governo nacional para a educação nas artes liberais, mesmo que todos os graduados das universidades federais ingressassem no serviço público.

As mudanças ocorridas em West Point e Annapolis nas décadas de 1920 e 1930 visaram aumentar no currículo os componentes de artes liberais sem alterar fundamentalmente a natureza da formação acadêmica militar. Em 1923, Annapolis aprimorou seus cursos de inglês e história; e em 1932 uma drástica reforma no currículo elevou a proporção do tempo acadêmico do aspirante, em disciplinas culturais, de 21,6% para 31,2%. As disciplinas técnicas foram cortadas de 33,6% para 31,2% e os cursos profissionais, de 44,8% para 37,2%. Criou-se então um Departamento de Economia e de Administração. Mesmo assim, os oficiais continuaram a se queixar de inferior lastro cultural em comparação com o de seus contemporâneos estrangeiros. Pleitearam a abertura de academias que

pudessem oferecer esse lastro, a passagem de disciplinas técnicas e de engenharia para as escolas de pós-graduação ou ainda a extensão do curso para além de quatro anos. Ressaltava-se que praticamente todas as demais profissões exigiam de cinco a oito anos de formação inicial. Em 1933, o almirante Sims pegou o touro pelos chifres ao recomendar, em um relatório de inspeção, que a academia se transformasse em uma escola de dois anos em disciplinas profissionais só para graduados universitários. Em West Point, o ensino de inglês foi duplicado em 1920, tendo-se implantado em 1926 uma cadeira para Economia, Administração Pública e História. Sob a liderança do coronel Lucius Holt e depois do coronel Herman Beukema, as ciências sociais passaram a desempenhar um papel cada vez mais importante na formação dos cadetes. Entretanto, a academia ainda era criticada pela ênfase que dava à matemática e às ciências como essenciais ao futuro oficial.[8]

A Lei de 1916 continuou sendo a legislação fundamental sobre promoção de oficiais de marinha no período entreguerras. De modo geral funcionava satisfatoriamente, embora por vezes produzisse injustiças e insatisfações que exigiam pequenas mudanças em sua aplicação. O sistema de promoções no exército foi revisado pelo *National Defense Act* de 1920, que colocou todos os oficiais, com exceção do serviço de saúde e capelães, em uma lista única, promovendo-os por antiguidade até o posto de coronel, à proporção que ocorressem vagas. Oficiais considerados inaptos à promoção, por juntas criadas especialmente para essa finalidade, eram colocados em um quadro especial e excluídos. Esse aspecto do plano, que introduzia um sistema de exclusão por seleção, lembrava o que prevalecera na marinha entre 1899 e 1916. As promoções ao posto de general continuaram sendo por critério de merecimento. A questão básica com que se defrontava o exército ainda consistia na antiga controvérsia entre antiguidade e merecimento. Em princípios da década de 1920, o ministro da Guerra recomendou suplementar a antiguidade com a promoção mais rápida de um pequeno número de oficiais altamente capacitados. Argumentava-se que isso não prejudicaria a imparcialidade do sistema de antiguidade, nem desconsideraria aqueles oficiais não escolhidos, mas proporcionaria um incentivo ao oficial mais ativo e mais ambicioso em benefício

deles próprios e da força. Esse plano não obteve êxito. Muitos foram os militares sensatos que achavam ser impossível, em tempo de paz, prever quais os oficiais jovens que dariam bons comandantes em tempo de guerra. Diziam também que o exército precisava confiar na competência geral do corpo de oficiais e não "em um número relativamente pequeno de indivíduos brilhantes", e que a seleção sempre corria o risco da interferência política. A divisão de opiniões dentro do exército resultou na conservação do sistema de antiguidade até à Segunda Guerra Mundial.[9]

Organização. Tanto na teoria como na prática, os ministérios da Guerra e da Marinha tiveram diferentes sistemas de relações entre civis e militares depois de 1915. A organização vertical do exército refletia as ideias neo-hamiltonianas de Elihu Root e o predomínio de imperativos constitucionais e administrativos. A organização equilibrada da marinha incorporava as ideias tradicionalistas de Luce e Mahan, além do predomínio de considerações funcionais. Como resultado, o sistema do exército produzia harmonia e eficiência na paz, mas era inadequado para as missões de guerra. Por outro lado, o sistema da marinha trazia à tona atritos e descontentamento constantes entre seus elementos constituintes, mas proporcionava uma base viável para operações de guerra. O recrudescimento das tensões entre civis e militares na guerra, bem como a necessidade de maior responsabilidade especializada nos altos escalões do Ministério da Guerra, impeliu o exército para uma forma equilibrada de organização em tempo de guerra. As pressões políticas e constitucionais, favoráveis à organização coordenada ou vertical, por outro lado, tornaram difícil à Marinha manter seu sistema equilibrado em tempo de paz.

Relações entre civis e militares no exército. A Lei do Estado-Maior Geral de 1905 promoveu uma identidade de interesses entre o ministro da Guerra e o chefe do Estado-Maior. O antigo alinhamento do ministro e chefes de departamentos perante o comandante geral foi substituído por um novo alinhamento do ministro e do chefe do Estado-Maior *versus* departamentos. Conquanto alguns ministros tenham, por vezes, tentado umas poucas providências a favor do sistema equilibrado, seus esforços corriam ao contrário do espírito da organização existente e redundaram em nada. Era mais fácil confiar no chefe do Estado-Maior como o instrumento ministerial. A harmonia

e a confiança mútua substituíram a acrimônia do século anterior entre os militares e os chefes políticos do Ministério; os chefes do Estado-Maior eram pródigos em elogios aos ministros, enquanto estes se mostravam igualmente generosos nas respostas.[10] Durante as duas décadas que se seguiram à lei de Root, os ministros apoiaram sistematicamente os chefes de Estado-Maior em estender sua autoridade sobre todos os integrantes do exército. Na controvérsia da "lista de chamada" de 1912, entre o chefe de Estado-Maior Leonard Wood e o ajudante-geral Fred Ainsworth, sobre seus respectivos poderes e obrigações, o ministro Stimson deu apoio a Wood e, a despeito do apoio do Congresso a Ainsworth, o general foi exonerado por insubordinação. Essa vitória do chefe de Estado-Maior, segundo as palavras de Stimson, "expandiu seu poder bem além do poder dos generais comandantes de outros tempos". Quando o Congresso, com o *National Defense Act* de 1916, tentou enfraquecer o Estado-Maior Geral, o ministro Baker interpretou a lei de modo a confirmar a autoridade daquele chefe. Os efeitos da decisão de Baker, conforme a definiu o general Harbord, "foram de grande alcance – resolveu, de uma vez por todas, a antiga luta entre os combatentes e o pessoal de serviços". O general March, designado chefe do Estado-Maior em 1918, também se opôs veementemente a gestões diretas entre os chefes de Departamentos e o ministro. Com efeito, o ministro Baker confirmou a supremacia de seu chefe contra os esforços do general Pershing de agir independentemente e de tratar diretamente não apenas com o ministro mas também com o presidente.[11] Contudo, ao expandirem o poder do chefe de Estado-Maior sobre o exército, os ministros debilitavam a própria autoridade efetiva. Teoricamente, era o ministro quem exercia o comando militar, sendo o chefe de Estado-maior simplesmente um seu conselheiro; de fato, como reconheciam até mesmo os adeptos do sistema, era o chefe de Estado-Maior quem comandava as forças militares.[12] Tendo pouco contato com seu ministério, a não ser por intermédio do chefe de Estado-Maior, o ministro revelava tendência a se tornar uma figura decorativa, enquanto o chefe de Estado-Maior passava pelo verdadeiro manda-chuva do setor. Ministros houve que em momentos de franqueza até admitiram dependência dos chefes.[13] Ao mesmo tempo, as amplas responsabilidades dos chefes os obrigavam a adotar uma atitude de tolerância que transcendia

o ponto de vista militar puramente profissional, ajustando-se mais à predisposição natural dos ministros.

O sistema vertical, além de dificultar o efetivo controle civil na paz, também tornava extremamente difícil a real aplicação militar na guerra. Em um conflito sério era impossível manter o controle do Estado-Maior Geral sobre todas as desdobradas funções militares, administrativas, de suprimento e aquisição. Na Primeira Guerra Mundial, o sistema centralizado do Estado-Maior Geral simplesmente falhou, como o general Bullard previra que aconteceria.[14] Uma reorganização drástica, na primeira metade de 1918, criou uma especial Divisão de Compra, Armazenagem e Tráfego para cuidar das aquisições e do suprimento. Teoricamente uma parte do Estado-Maior Geral, essa divisão funcionava, na verdade, sob a direção imediata do secretário adjunto da Guerra, que também tinha o título de diretor de Munições. Embora o sistema vertical fosse aceito em teoria, na prática o funcionamento do Ministério seguia muito mais de perto o sistema equilibrado que a pressão dos acontecimentos exigia.* Depois da guerra, o

---

* O fato de a prática ter-se desviado da teoria foi assim explicado pelo secretário adjunto Crowell: Como a reorganização tinha de ser mantida dentro da lei, o escritório central de negócios do Ministério, a Divisão de Compra, Armazenagem e Tráfego teve de receber um status militar...
Essa necessidade deu ao Estado-Maior Geral... uma aparência de poder que, na verdade, ele não possuía. No papel, o Estado-Maior Geral, por meio da da Divisão de Compra, Armazenagem e Tráfego torna-se aparentemente o grande órgão de aquisição do Ministério da Guerra, em complemento a funções puramente militares. Isso, no entanto, foi apenas um arranjo pro forma para dar legitimidade aos atos da Divisão de Compra, Armazenagem e Tráfego. Atualmente, um sistema diferente está em funcionamento... A Divisão de Compra, Armazenagem e Tráfego foi... urdida como o órgão por meio do qual o secretário adjunto da Guerra tornou-se a cabeça industrial do Ministério da Guerra. Mas, como esse arranjo era mais um acordo do que um artigo de lei, as decisões executivas do secretário adjunto desciam à Divisão de Compra, Armazenagem e Tráfego como se fossem do ministro da Guerra, pelo canal tecnicamente legal do Estado-Maior Geral. A despeito da aparência, portanto, o Estado-Maior Geral permanecia como um órgão puramente militar. O chefe de Estado-Maior era o assessor militar do ministro

secretário adjunto Benedict Crowell insistiu junto ao Congresso para que instituísse uma organização equilibrada para o Ministério, fundamentando sua causa na linguagem de Luce e de Mahan.

O *National Defense Act* de 1920 seguiu suas recomendações em parte, mantendo algumas das responsabilidades do Estado-Maior Geral no tocante a suprimento, mas ao mesmo tempo dando ao secretário adjunto a supervisão sobre aquisição e mobilização industrial. Esse esquema era um meio termo entre o sistema vertical e o equilibrado. Nos anos de paz que se seguiram, no entanto, as pressões funcionais favoráveis ao plano equilibrado diminuíram e os interesses institucionais de apoio ao sistema vertical novamente predominaram. Embora o secretário adjunto continuasse a desempenhar papel significativo no planejamento logístico, o chefe de Estado-Maior e o Estado-Maior Geral reafirmaram sua autoridade sobre todos os elementos da organização militar.[15] Mas as demandas muito maiores da Segunda Guerra Mundial mais uma vez impossibilitaram o chefe de Estado-Maior e o Estado-Maior Geral de controlar tudo. Novamente os organizadores do exército, como o general McNarney, começaram a enfatizar a natureza dupla das responsabilidades do Ministério da Guerra: "mobilização e preparo das forças para a guerra" e "operações em campanha". Em março de 1942, o ponto mais crítico da guerra para os Estados Unidos – a organização do Ministério da Guerra – teve de ser rigorosamente revisado. Todas as funções logísticas foram confiadas às Forças de Serviços do Exército sob o comando do general Brehon Somervell e à supervisão do subsecretário da Guerra Robert Patterson. Mais uma vez, como na Primeira Guerra Mundial, o comando de Somervell estava teoricamente sob o controle do chefe de Estado-Maior. Na prática, entretanto, o Estado-Maior Geral desempenhava um papel menor em matéria de suprimento, enquanto a equipe Patterson-Somervell operava com autonomia quase

---

da Guerra; o secretário adjunto era o assessor industrial. Benedict Crowell e Robert F. Wilson, *The Armies of Industry* (New Haven, 2 vols., 1921), I, 10 e seguintes. Sobre essa matéria contei com grande ajuda de um texto inédito de autoria de Paul Y. Hammond sobre "O Papel Civil na Administração do Programa de Suprimento do Exército na Primeira Guerra Mundial".

completa. A Divisão de Operações do Estado-Maior Geral, por outro lado, foi transformada em um verdadeiro Estado-Maior geral militar para o chefe de Estado-Maior, livre de todas as responsabilidades, "com exceção da direção e do controle estratégicos das operações, da determinação das necessidades militares gerais, e do estabelecimento de diretrizes básicas relativas à zona de interior". A despeito desse segundo exemplo, que um departamento do Ministério da Guerra chamou de "desvitalização do Estado-Maior Geral em tempo de guerra", em 1945 o Exército voltou a adotar o sistema vertical.[16]

Relações entre civis e militares na marinha. Em contraste com o Exército, a organização equilibrada da marinha proporcionou efetivo controle civil na paz e real aplicação militar na guerra. Só alcançou esses valores, entretanto, à custa de constantes contendas e atritos entre o ministro, o chefe de Operações Navais e os chefes de Departamentos. Logo que a visão naval tradicionalista foi transformada em lei em 1915, o sistema equilibrado quase perdeu por completo o apoio dos oficiais da tropa. A teoria organizacional de Luce e Mahan fora esquecida, no pós-guerra, por gerações de oficiais de Marinha. O peso da opinião naval favorecia a implantação de um sistema vertical mediante a extensão dos poderes do chefe de Operações Navais sobre os departamentos. A história da organização naval, entre 1915 e 1945, é a de uma luta constante entre a mais alta autoridade militar da marinha, por um lado, e os ministros e chefes de Departamentos, por outro. Todos os chefes de Operações Navais, com exceção de um, acreditavam que tinham poder de decisão sobre os departamentos.*

* A exceção foi o almirante W. V. Pratt, chefe de Operações Navais de 1930 a 1933, que queria uma organização coordenada. Satisfeito com o existente sistema de departamentos, Pratt e seus adeptos sustentavam que a distinção entre comando e administração exigia que o chefe de Operações Navais tivesse acesso direto ao presidente. Em fins da década de 1930, a ineficiência do pessoal do Ministério da Marinha, a crescente tensão internacional e o interesse do presidente pelos assuntos navais combinaram-se para introduzir elementos do modelo coordenado na forma de frequentes contatos entre o chefe do Executivo e o chefe de Operações Navais. Ver *Naval Administration: Selected Documents on Navy Department Organization, 1915-1940,*

Em 1921, o chefe de Operações Navais e oficiais da tropa defenderam essa causa perante a Comissão do Senado que investigava o desenvolvimento naval da guerra. Nesse mesmo ano, declararam a uma junta ministerial, que tratava da organização, que o Comando de Operações Navais possuía, teoricamente, autoridade legal sobre os departamentos. Apenas necessitava dos mecanismos de administração para implementar esse poder. Em 1924, o chefe de Operações Navais obteve um sucesso parcial quando lhe foi concedida a autoridade coordenadora sobre certas atividades dos departamentos. Oito anos mais tarde, essa cessão de poder ficou invalidada quando o presidente declarou que não incluía a autoridade de dar ordens aos departamentos. O chefe de Operações Navais, entretanto, continuou a defender sua causa perante o Congresso, e durante a Segunda Guerra Mundial o almirante King fez vários esforços a fim de reorganizar o Ministério em consonância com linhas verticais, esforços que só foram interrompidos pela determinada oposição do presidente e do subsecretário Forrestal.[17]

Ao longo de todos os anos 1920 e 1930, os ministros combateram sistematicamente os esforços dos chefes de Operações Navais para expandir seus poderes sobre os departamentos. A defesa mais aguerrida do tratamento direto entre o ministro e os chefes de departamentos foi feita pelo ministro Daniels em 1920. A defesa mais lógica foi feita pelo ministro Daniels em 1940. "Hoje, dir-se-ia que há duas áreas diferentes na marinha", disse ele. "Há a área militar, como existe a profissão técnica ou de apoio". A rivalidade entre essas duas é natural e mesmo "esplêndida", desde que haja um árbitro na pessoa do ministro "para resolver qualquer controvérsia e tomar as decisões finais". Todavia, em circunstância alguma deverá uma profissão subordinar-se a outra. Isso violaria os limites da competência profissional e a divisão da força de trabalho.[18] As opiniões dos ministros, apoiadas pelo presidente, de modo geral prevaleceram durante as décadas de 1920 e 1930. Às vezes, a gangorra pendia na direção

---

pp. V-13-V-14, VI-28-VI-31, do Ministério da Marinha dos EUA, *Proceedings, do U. S. Naval Institute*, LVIII (1932), 806. 1502-1503. LIII (1927), 275-277; Adm. William D. Leahy, *I Was There* (Nova York, 1950), p. 3.

dos chefes e em outras ocasiões na direção dos departamentos. Mas o equilíbrio essencial era mantido: a marinha saíra da Segunda Guerra Mundial basicamente com igual organização com que entrara na Primeira.* Embora houvesse conflitos constantes no seio dos três elementos do Ministério, o controle civil e o profissionalismo militar foram ambos maximizados. Quando o ministro Meyer passou o cargo a Josephus Daniels em 1913, apontara para sua mesa e dera um conselho a seu sucessor: "O poder mora aqui e aqui terá de permanecer!"[19] A organização do Ministério da Marinha até a Segunda Guerra Mundial foi calculada para cumprir a sentença de Meyer. A única deficiência do sistema, a fraqueza administrativa do cargo de ministro como instrumento de coordenação e controle, foi corrigida por reformas ministeriais em 1940. Os oficiais da tropa desempenhavam suas obrigações militares, os departamentos realizavam as atividades em terra e os ministros se instalavam na cúpula. Os atritos contínuos entre elementos militares e civis produziram em cada grupo um ponto de vista diferente. Os oficiais da tropa exibiam a imagem caracteristicamente militar da profissão naval, que se originara com a geração de Luce e Mahan. Comparada à ampla liberdade dos chefes de Estado-Maior no Exército, os chefes de Operações Navais davam a impressão de serem militares com autoridade restrita, permanentemente às turras com ministros civis. Como observou certa vez o ministro Stimson, os almirantes estavam cristalizados em uma "peculiar psicologia" em que "Netuno era Deus, Mahan, seu profeta e a Marinha dos Estados Unidos, a única Igreja verdadeira".[20] A solução para o sistema estava na guerra. Cônscia da meta organizacional de Mahan e de Calhoun, segundo a qual a estrutura de tempo de paz

* No começo da Segunda Guerra Mundial, a organização naval foi alterada quando o almirante King combinou os dois postos de chefe de Operações Navais e comandante em chefe da Frota dos Estados Unidos, e estabeleceu o Escritório de Aquisição e Material. A primeira reforma redistribuiu autoridade e funções na área militar da marinha; a segunda fez isso no lado do suprimento. Nenhuma delas, entretanto, alterou o padrão básico das relações entre civis e militares na liderança profissional, na organização de sistema de suprimento e na direção política do Ministério.

deverá corresponder às necessidades do tempo de guerra – "A ordem de zarpar é a ordem de batalha", na frase de Nelson –, a Marinha dos Estados Unidos atravessou ambas as guerras mundiais sem drástica alteração no seu sistema de relações entre civis e militares.

A Ética Militar Norte-Americana, 1920-1941

Lealdade. Os valores fundamentais da profissão militar norte-americana entre as guerras não se modificaram significativamente com relação àqueles desenvolvidos durante o período anterior. A concepção desfavorável da natureza humana, as lições a serem aprendidas da história, a persistente probabilidade de guerra e conflito, a necessidade de ordem e subordinação nos negócios humanos, tudo isso continuou a ser enfatizado. A única mudança importante no espírito dos anos pré-guerra foi a ênfase na lealdade como principal virtude militar. A imagem anterior à guerra projetava o valor da obediência objetiva; a do pós-guerra, o valor da lealdade subjetiva. A obediência rotineira já não bastava. Fazia-se necessário, como afirmava o general de brigada MacArthur, substituir a "disciplina objetiva pela subjetiva". Para a marinha, a lealdade, como dizia Sims, era "sempre indispensável"; lealdade com iniciativa era preferível à obediência irrefletida. Os quatro valores proclamados nos regulamentos da marinha – virtude, honra, patriotismo e subordinação – firmavam-se todos no valor básico da lealdade e desta promanavam. Ao longo das décadas de 1920 e 1930, virtude alguma rivalizou com a lealdade pelo lugar central na hierarquia militar de valores. Seu papel crítico foi repetidamente ressaltado de uma maneira quase monótona.[21]

O significado dessa preocupação com a lealdade é duplo. Antes de tudo, ele indicava o aprimoramento, a partir dos anos pré-guerra, de uma compreensão mais aprimorada das características de uma eficiente organização militar. Antes, a obediência irrefletida, a mera resposta a ordens vindas do alto é que era a tônica. Agora, porém, reconhecia-se a desejabilidade da iniciativa e esta se reconciliava com a obediência por meio da lealdade. Os comandantes superiores precisariam cingir-se às diretrizes gerais; os subordinados deveriam ter o talento e a lealdade para aplicá-las a situações diversas. O exer-

cício da iniciativa devia refletir a identificação leal com a vontade do superior e sua compreensão. Ressaltando essa mudança de atitude, tinha-se a sensação de que, passando a oficialidade a pensar igual e a adotar semelhante doutrina, a coesão subjetiva substituiria as limitações objetivas. A nova ênfase refletia confiança mútua na capacidade profissional de uns e de outros. Também presente estava uma apreciação mais realística do sistema de iniciativa treinada do exército alemão, à maneira de Moltke.

O outro significado da dedicação militar à lealdade estava no grau em que ela refletia a separação entre os valores militares e os populares. A lealdade nunca tivera alta cotação em um país onde a virtude suprema era o individualismo, pois lealdade implicava subordinação do indivíduo a uma norma ou meta fora de si mesmo e superior a si mesmo. Também pressupunha uma ênfase no aspecto coletivo dos afazeres humanos, já que a lealdade comum é a base da existência em grupo. As tendências norte-americanas de enaltecer os direitos do indivíduo sobre seus deveres e de ver os benefícios sociais se originarem da busca do interesse individual eram incompatíveis com o valor mais alto da lealdade. Na filosofia moral norte-americana a lealdade nunca recebera muita atenção. Uma das poucas vezes em que o tema mereceu uma análise significativa foi em *The Philosophy of Loyalty*, de Josiah Royce, mas o próprio Royce reconhecia que suas ideias eram minoritárias. Ele podia atacar o pragmatismo de James e de Dewey, mas jamais poderia competir com ele na conquista da mentalidade norte-americana. Provavelmente, raríssimas vezes em sua história o povo norte-americano se sentiu menos inclinado à síndrome de valores associados à lealdade do que durante os dias alegres dos anos 1920 e no ambiente incerto dos anos 1930. Embora esquecido pelo povo, Royce foi, no entanto, lembrado pelos militares. *The Philosophy of Loyalty* foi citado frequentemente e referenciado nos escritos militares sobre o assunto.

Política. A interpretação dos militares sobre a natureza da política internacional e a norma que prescreviam para a política externa permaneceram singularmente estáticas. Dizia-se então que toda nação era motivada não por "um grandioso princípio abstrato, mas por interesse próprio". Quando o interesse delas entrava em conflito, o choque poderia ser resolvido em primeira instância pela diplomacia,

mas se esta falhasse as armas eram o único recurso. A guerra era a "continuação da política" e dada como certa no curso normal dos acontecimentos. Tratados de arbitragem, a Liga das Nações, o Direito Internacional, o Pacto Kellog-Briand,* as conferências de desarmamento – nada disso podia garantir a paz. A única forma possível de retardar a guerra era pela manutenção de um adequado equilíbrio de poder. A política internacional era uma luta contínua; entre guerra e paz nunca houve uma linha divisória nítida. A política externa só podia ir até onde a vontade e a capacidade de um país a sustentassem pela força. Poderio militar, muito mais do que recursos militares desorganizados, é que era uma garantia desejável. As ações teriam de ser guiadas mais pelas possibilidades do inimigo do que pelo cálculo de suas intenções. O militar via-se, fundamentalmente, como um conservador em questões de guerra e paz; defendia-se das alegações de que eram fomentadores de lutas. A glorificação da guerra pelos militares era coisa, na verdade, notoriamente ausente durante esses anos. Nas crises da década de 1930, os militares insistiram junto aos governantes para que andassem com cautela, prevenindo-os sobre a fraqueza militar norte-americana.[22]

A mentalidade militar sobre negócios externos, que predominou durante os anos 1920 e 1930, não diferia muito da perspectiva militar cultivada pela oficialidade norte-americana nas décadas de 1870 e 1880. Essa semelhança novamente sugere que a influência decisiva que moldava a mentalidade militar não era o verdadeiro estado da política mundial, e sim o nível de profissionalismo alcançado por eles. Causas internas com origem nas características essenciais da profissão – a lógica interna de justificação profissional – determinavam aquilo que o militar via quando olhava para o mundo. O oficial que olhava para a política internacional, em 1930, via basicamente igual a seu antecessor em 1880 – não porque o mundo fosse igual, mas porque ele era o mesmo. A natureza constante da perspectiva militar norte-americana refletia o caráter contínuo do profissionalis-

* Frank Billings Kellog (1856-1937), ministro das Relações Exteriores dos Estados Unidos, negociador do pacto Briand-Kellog de renúncia à guerra (1928), Prêmio Nobel da Paz, 1929. (NT)

mo militar dos Estados Unidos. Se, a exemplo de Ludendorff, o oficial norte-americano tivesse se afastado de seu profissionalismo, teria seguido o líder militar alemão ao adotar uma apreciação completamente diferente das relações internacionais. Na década de 1880, a perspectiva militar tinha pouca relação com as realidades da posição norte-americana na política internacional. No decurso dos anos, no entanto, essa perspectiva militar adquiriu relevância e adequação. O gradativo envolvimento dos Estados Unidos na política internacional, a partir da década de 1930, fez que o mundo das relações externas norte-americanas se aproximasse da imagem que os militares sempre fizeram delas.

Enquanto se estreitava a brecha entre a perspectiva militar e a realidade internacional, alargava-se entre a perspectiva militar e a opinião civil predominante. Mais uma vez aqui o elemento dinâmico foi o civil. Na década de 1880, os pontos de vista militares e civis haviam-se distanciado bastante. Na virada do século, o neo-hamiltonianismo construíra uma espécie de ponte entre os dois. Com o colapso do compromisso neo-hamiltoniano depois da Primeira Guerra Mundial, o fosso entre o pensamento militar e o civil voltou a alargar-se. O fascínio neo-hamiltoniano pela política do poder foi substituído por isolacionismo liberal ou por internacionalismo liberal. Ambos distanciavam-se muito do pensamento militar sobre relações internacionais. O interesse civil norte-americano em negócios internacionais tinha suas origens no movimento pela paz de antes da Primeira Guerra Mundial e logo depois dela, quando as preocupações se centralizaram na organização internacional, no Direito Internacional e nas complexidades da Liga das Nações. Refletia o triunfo da forma sobre a substância. Admitia uma harmonia de interesses entre os países. O modelo analítico na base dessa proposta era "uma comunidade mundial caracterizada por paz permanente".[23] Dificilmente poderia haver um contraste maior com o modelo militar de países independentes engajados em uma luta contínua. Ao término dos anos 1930, o pensamento civil começou a mudar na direção de maior realismo. Uma nova apreciação de interesses nacionais e o papel da força tornaram-se manifestos no trabalho de Earle, Spykman, Wolfers e Schuman. Eles representavam o verdadeiro início da adoção, pelos civis, da proposta militar para os negócios internacionais, proposta que iria caracterizar

o pensamento posterior à Segunda Guerra Mundial. Essa, no entanto, era uma corrente menor na perspectiva civil que prevaleceu entre as duas guerras. A filosofia predominante era rigorosamente civil e os militares reagiram categoricamente contra ela, queixando-se sempre do idealismo, pacifismo e altruísmo injustificados do pensamento americano sobre política externa.[24]

Governo. A perspectiva do corpo de oficiais em suas relações com o governo persistiu e fortaleceu a mentalidade profissional nos últimos anos do século XIX. As doutrinas clássicas de Clausewitz tornaram-se uma espécie de evangelho na marinha e no exército. O teórico alemão foi saudado por oficiais da marinha como "o escritor consagrado da guerra". Dizia-se que o nome dele aparecia com tanta frequência nas dissertações estudantis, na Escola de Guerra Naval, que até se podia confiar nas citações fornecidas pelos estenógrafos.* Era típico que os oficiais norte-americanos de ambas as forças se referissem às forças armadas como "instrumentos" do governo, reiterando constantemente a máxima de que a política nacional ditava a militar. As guerras podiam ser limitadas ou ilimitadas, dependendo das metas da política. Era dever, no entanto, dos governantes formularem uma "declaração clara, inequívoca da política nacional" para guiar os militares. Afinal, os militares não podiam agir em um vácuo político. Para terem essa orientação política, os oficiais continuaram a exigir a criação de um Conselho de Defesa Nacional, a exemplo da *British Imperial Defense Comittee* e de instituições análogas em outros países importantes.[25] Como anteriormente, essa proposta foi frequentemente fomentada não apenas como um meio de assegurar uma clara manifestação de política do Executivo, mas também como uma forma de estreitar a brecha, sempre incômoda, entre Executivo e Legislativo.

Em clássico estilo castrense, defendia-se a subordinação do militar ao político como o corolário da independência de cada qual em sua esfera própria. A linha entre política e assuntos militares –

* A lista de leitura recomendada pela Escola de Infantaria, em princípio dos anos 1920, sugeria quatro "obras clássicas", todas da escola alemã: *On War, The Development of Strategical Science During the Nineteenth Century*, de Von Caemmerer; e *Conduct of War e Nation in Arms*, de Von der Goltz.

e isso era repetidamente enfatizado – revelava-se nítida e tinha de ser mantida. "Política e Estratégia", dizia uma publicação da Escola de Comando e Estado-Maior datada de 1936, "são coisas básica e radicalmente separadas. A estratégia começa onde a política acaba. Tudo que os soldados pedem é que, uma vez fixada a política, sejam a estratégia e o comando como estando em uma esfera separada da política... A linha de demarcação há de ser traçada entre política e estratégia, suprimento e operações. Alcançada essa linha, todos os lados devem abster-se de transgredi-la".[26] A manutenção dessa separação entre governo e estratégia esteve ameaçada, no ponto de vista militar, pela tendência de políticos invadirem os domínios independentes dos militares. Oficiais eram alertados, particularmente em um governo popular, de que os líderes políticos civis seriam tentados a interferir na conduta das campanhas com um olho na eleição seguinte. A ânsia de poupar dinheiro e de conquistar vitórias rápidas era uma tentação contínua. O conflito entre o estadista e o soldado haveria de ser um conflito constante, que simplesmente teria de ser aceito, no final das contas, como uma das dificuldades da vida. No todo, a visão militar de controle civil durante esse período incorporou uma análise altamente sofisticada, quase sempre ausente dos escritos civis sobre esse assunto.

Embora o papel dos militares dentro do governo fosse claro, no que concernia às operações estritamente militares, o alcance mais amplo da guerra levantou outras questões de delimitação que não foram facilmente respondidas. À proporção que se tornava total, a guerra envolvia fatores econômicos, políticos e psicológicos bem além do alcance normal da percepção militar. O militar por tradição definira a guerra como sua especialidade peculiar, mas a conduta da guerra envolvia agora, obviamente, muitos outros especialistas. Tentaria ele abarcar tudo o que se referisse à guerra moderna, ou limitaria sua atenção ao aspecto militar da guerra? Teoricamente, a última é que era a resposta certa e os militares, em sua maioria, o reconheciam. Era natural que o militar se preocupasse, necessariamente, com a relação do componente militar da guerra com outros componentes, mas não podia aceitar responsabilidade por esses outros componentes. Em busca dessa teoria, o oficial poderia estudar logística e mobilização econômica no *Army Industrial College*, mas isso era bem diferente de

darem a ele autoridade para dirigir a mobilização econômica. A literatura militar norte-americana, refletindo essa atitude, continuou a focalizar-se quase por completo em problemas militares técnicos.[27] Não obstante, registrou-se, realmente, nas décadas de 1920 e 1930, uma tendência em direção mais ampla. Isso se deveu, antes de tudo, à falta de interesse nos aspectos não militares da guerra dos ramos civis do governo e à ausência de instituições civis equipadas para desempenhar tais funções. Como resultado, o Ministério da Guerra assumiu a tarefa de planejar a mobilização. Os civis impuseram a um órgão militar uma função bélica civil. Nesse sentido, o planejamento de mobilização nacional do Ministério da Guerra, nos anos 1930, sinalizou o grande afastamento dos civis desse encargo, o que viria a se concretizar durante e depois da Segunda Guerra Mundial.

Sociedade. O conteúdo e teor dos comunicados que os militares emitiam a partir de princípios da década de 1920 refletiam o isolamento a que eles foram submetidos pela hostilidade de uma sociedade liberal. Registravam-se neles não somente uma nova ênfase nos valores militares mas também uma renovada consciência do abismo que existia entre esses valores e os predominantes na sociedade norte-americana. O espírito militar e seu elemento essencial, que é a disciplina, tinham sido negligenciados, queixava-se em 1927 o chefe do Estado-Maior do Exército. Os membros do exército, declarava, devem ter "orgulho de ser oficial ou soldado". A disciplina, bem como o moral, é indispensável à existência de uma força militar. Os objetivos militares das forças armadas têm sempre que ocupar o lugar mais alto. "Uma filosofia técnica e mercantil", postulava outro oficial, "não pode ser a mais importante em um exército que tenha valor combatente". A ética militar e a ética civil eram fundamentalmente incompatíveis, proclamava um escritor em 1936, com palavras que jamais teriam sido pronunciadas quinze anos antes:

> Se um homem não pode encontrar satisfação em viver uma vida inteiramente militar, é melhor sair do exército. A superposição de um sistema semicivil reduzirá a consciência militar e não pode ser tolerada. O soldado e o civil pertencem a diferentes classes da sociedade. O código do soldado jamais pode ser o mesmo do civil. Por que então misturá-los?

Os oficiais continuavam conscientes do problema de aplicar comando militar a cidadãos-soldados, mas, em vez de tentar desenvolver uma única teoria aplicável tanto ao cidadão-soldado quanto ao soldado regular, eles agora reconheciam que aquele exigia uma espécie diferente de tratamento em relação ao último. O civil norte-americano era um "soberano cioso de sua prerrogativa real" e a Declaração de Independência era seu "credo pessoal e diário". Consequentemente, enquanto o tipo tradicional de disciplina era aplicável na força regular, um tipo diferente, que capitalizava o entusiasmo e o patriotismo, fazia-se necessário para as grandes tropas convocadas às fileiras em casos de emergência.[28]

O sentimento da superioridade moral da vida militar, que predominava antes da guerra, reapareceu de forma modificada. Antes, os valores dos militares haviam sido contrastados anteriormente com os valores de uma civilização comercial, agora eles eram contrastados com a ausência de valores quaisquer na América de fins dos anos 1920 e dos anos 1930. Os Estados Unidos eram vistos como um país que abandonara sua âncora moral e se aventurara a um mar caótico de pragmatismo e relativismo. Vivia-se então uma "época de juventude, de rebeldia, de autoafirmação e de ceticismo – uma era de nova e maior liberdade". A América estava sendo varrida por "doutrinas insidiosas", vida dissipada, "publicidade sensual", crime e marginalidade, tudo isso como resultante de se levar às últimas consequências as ideias de igualdade e de democracia. O pacifismo era apenas um subproduto natural dos "excessos políticos, do pensamento solto e da livre expressão". A perspectiva sombria que os militares faziam do cenário moderno foi muito bem expressa pelo oficial que se lamentava, em 1939, de que o homem moderno era o produto de uma "era brutal" e de uma "cultura materialista", com raízes no "pragmatismo científico, que só vê o homem como um animal de certo tipo superior e nada mais". Em tudo isso havia hedonismo demais e religião e idealismo de menos. Os horrores da guerra moderna eram o resultado da ciência, que produziu seus "instrumentos letais", e da filosofia, que produziu as ideologias que colocaram o homem contra o homem.[29]

A mudança da interpretação militar sobre suas relações com a sociedade manifestou-se claramente na atitude deles com a educação. No começo da década de 1920, os militares chamaram a atenção para

um pequeno grupo de bolchevistas e outros radicais que estavam se infiltrando nas faculdades e universidades norte-americanas. Agora viam o perigo muito mais profundo e mais impregnante. A educação norte-americana estava sendo dominada pela filosofia do "liberalismo acadêmico" que só privilegiava a análise e a pesquisa científicas e que rejeitava os velhos ideais e as velhas crenças. O estudante engolfava-se em naturalismo e realismo. Privado de valores morais, o calouro universitário "mergulha desesperadamente em uma filosofia ateia, em uma psicologia *behaviorista*, em uma história de Gladstones sensuais e de Washingtons dados à embriaguez e em uma literatura temperada com Helenas maliciosas e Galaads travessos". A filosofia "inadequada" e "inútil" de John Dewey e seus adeptos, advertia-se, estava esmagando as escolas públicas e produzindo "um norte-americano diferente". Os professores, geralmente sem inteligência ou descortino, precisavam, eles próprios, de orientação. A diferença entre universidades civis e academias militares era igual a que havia entre "instituições de oportunidade" e "instituições de obrigação". O conservadorismo de Annapolis contrastava favoravelmente com o "radicalismo e as excentricidades" das escolas civis. Os alunos militares não faziam uso de *ismos*, declarava-se com aprovação, e só pouquíssimos deles haviam lido alguma vez Nietzsche, Mencken, Russell ou Spengler.[30]

O resumo final da alienação do militar, tanto do liberalismo empresarial da década de 1920 quanto do liberalismo reformista de 1930, foi cáustica e brilhantemente expresso pelo editor do *Infantry Journal* em um ensaio póstumo sobre "O Soldado Profissional Americano", publicado logo que os Estados Unidos se envolveram na Segunda Guerra Mundial.[31] Em certo sentido, esse artigo foi simplesmente uma reafirmação eloquente da visão militar profissional, segundo a qual a natureza humana não muda, artifícios não evitam guerras, não são os soldados que fabricam as guerras e o poderio é a única fonte de segurança. Mas foi bem além disso ao revelar, incisivamente, o antagonismo entre o soldado e o intelectual modernos. O intelectual associava os militares à guerra e os odiava porque a guerra era um reflexo mórbido do poder do intelecto humano. As grandes virtudes do soldado – honestidade, dever, fé – desqualificam-no "totalmente de jamais ser um intelectual moderno". O mundo dos

acadêmicos, escritores e liberais não tinha outra coisa a não ser desdém pelo militar profissional:

> Pois esses trabalhadores da palavra, das ideias e do pensamento, a parte articulada da gente norte-americana, eram sobretudo solidários na aversão – para usar um vocábulo moderado – ao exército. Por estranho que pareça, como era que uma lista tão heterogênea de escritores, conferencistas idealistas, cientistas, teólogos, filósofos, pseudofilósofos – praticamente todo o espectro dos porta-vozes de nossa população – tinha em comum uma emoção tão forte? Todos eles antipatizavam com o soldado profissional.

O major Burns despejou toda a mágoa de sua profissão contra a "chamada civilização científica" que não lhe servia de nada, contra os sociólogos que a ignoravam, contra a inteligência que a ridicularizava e contra os "bem pensantes" da *Nation e New Republic* que a atacavam. Três quartos de século de ressentimento acumulado e de frustração foram descarregados nesse artigo. Era um epitáfio adequado para o velho sistema de relações entre civis e militares que a Segunda Guerra Mundial iria encerrar para sempre.

Parte III

A Crise Das Relações Entre Civis E Militares Nos Estados Unidos, 1940-1955

12

Segunda Guerra Mundial: a alquimia do poder

Relações Entre Civis e Militares em Guerra Total

A Segunda Guerra Mundial deu início a uma nova era nas relações norte-americanas entre civis e militares. Em um período de poucos anos, deu-se uma extraordinária revolução no poder e na atitude dos militares. O novo modelo foi levado aos extremos durante a guerra, mas seus elementos fundamentais, que o distinguiam do que havia prevalecido a partir de 1870, persistiram depois de 1945. O problema então passou a ser construir novo equilíbrio entre controle civil e profissionalismo militar para substituir o antigo sistema, irreparavelmente destroçado pela participação dos Estados Unidos na luta contra o Eixo.

Os três principais aspectos das relações norte-americanas entre civis e militares, na Segunda Guerra Mundial, podem ser resumidos em poucas palavras.

Primeiro: no que diz respeito às decisões importantes em política e estratégia, os militares fizeram a guerra.

Segundo: na área da política e da estratégia, os militares conduziram a guerra exatamente da maneira como o povo e os governantes norte-americanos queriam que fosse conduzida.

Terceiro: na frente interna, o controle sobre a mobilização econômica foi dividido entre órgãos militares e civis.

Na Segunda Guerra Mundial, o poder dos líderes militares profissionais alcançou alturas sem precedentes. Mas eles só galgaram esses cumes porque sacrificaram sua perspectiva militar e aceitaram os valores nacionais.

Os chefes militares integraram-se no ambiente liberal; abandonaram seu aspecto hostil e reservado, emergindo como a suprema encarnação dos objetivos nacionais. Essa sutil alquimia do poder operou impressionante transformação em suas perspectivas e diretrizes. Isso, entretanto, só foi verdadeiro no que dizia respeito à política externa e à grande estratégia, em que os militares, facilmente, trataram de preencher um vácuo governamental. Por outro lado, na frente interna, a decisão inicial atribuía ao controle civil a mobilização econômica, e nisso poderosos grupos civis de pressão rivalizavam com os militares. Embora os militares tivessem construído uma larga esfera de influência, eles nunca foram capazes de estabelecer, em outros setores, supremacia igual a que detinham em âmbito internacional. Por isso, não desenvolveram sobre mobilização econômica semelhante visão abrangente que tinham sobre política externa. Limitaram-se a permanecer como porta-vozes dos interesses e dos pontos de vista de sua corporação. O resultado foi que uma surpreendente harmonia de objetivos e de diretrizes prevaleceu na frente internacional, na medida em que os militares adotavam metas civis. A frente interna, ao contrário, era cenário de conflitos, acrimônia e contínuas desinteligências burocráticas, quando órgãos civis e militares colidiam na promoção de seus interesses antagônicos. Em matéria de grande estratégia, os militares exerceram o novo poder de maneira plenamente responsável. No cenário doméstico, todavia, eles exigiram e se bateram pelo controle militar da economia, já que estavam razoavelmente seguros da certeza de que jamais o conseguiriam. A diferença entre Hull e Nelson explicava muito da diferença entre Marshall e Somervell.

As relações entre civis e militares norte-americanos na Segunda Guerra Mundial, em certos aspectos, assemelhavam-se às da Alemanha na Primeira Guerra Mundial. Como a oficialidade alemã de antes de 1913, a oficialidade norte-americana de antes de 1939 estava

altamente profissionalizada, embora fosse também muito menor e se achasse mais afastada do centro da vida nacional. Entretanto, os mecanismos institucionais de controle civil eram comparativamente muito mais fracos. Quando a guerra chegou, os militares norte-americanos não saíram correndo atrás do poder – Marshall não era Ludendorff. Ao contrário, o poder foi inevitavelmente jogado em cima deles. Não lhes foi dada outra opção a não ser aceitá-lo e com ele as condições implícitas em que era concedido. Tornaram-se os agentes do liberalismo norte-americano, tal como o Estado-Maior Geral alemão se tornou o agente do nacionalismo germânico. Internamente, entretanto, o controle deles jamais se aproximou do controle de Hindenberg, Ludendorff e Gröner. O colapso do controle civil e o enfraquecimento do profissionalismo militar na Alemanha contribuíram para a derrota na guerra. Nos Estados Unidos, ocorrências paralelas contribuíram para a derrota na paz. Em ambos os países, o período imediato pós-guerra foi marcado por tentativas, apenas parcialmente bem-sucedidas, de restabelecer um equilíbrio viável de relações entre civis e militares.

Autoridade Militar e Influência na Grande Estratégia

A base do poder militar. O poder dos chefes militares em tempo de guerra radicava-se na atitude liberal dos norte-americanos com a guerra e os militares. A guerra distinguia-se nitidamente da paz. Quando a nação ia à guerra, fazia-o de todo coração, modificando o rumo do conflito com relação àqueles que faziam dela um negócio. A meta nacional de vitória total superava tudo o mais. Os militares tornavam-se os executores da vontade nacional, os técnicos convocados para implementar a decisão política básica. Na visão norte-americana, a função deles não era proporcionar a segurança militar do país na paz e na guerra, mas simplesmente alcançar a vitória na guerra. O povo norte-americano e seus governantes eram unânimes em adotar a filosofia de Ludendorff. "Já lavei minhas mãos sobre isso", disse Hull a Stimson poucos dias antes de Pearl Harbor, "e agora está tudo mas suas mãos e de Knox – do exército e da marinha". Suas palavras

sinalizavam a renúncia dos civis. O próprio Stimson declarara que seu dever na guerra era "apoiar, proteger e defender seus generais". E um congressista de peso expressou a aquiescência parlamentar quando declarou:

> Estou assumindo a posição do Estado-Maior Geral do Ministério da Guerra, o pessoal que está conduzindo este espetáculo. Se eles me disserem que é disso que precisam para o prosseguimento desta guerra com sucesso e para a vitória final, estou com eles. Por mais que me sinta indeciso quanto às suas pretensões, ainda assim estou com eles.[1]

O centro da liderança militar, em tempo de guerra, situava-se na organização corporativa dos chefes mais antigos. Antes de fevereiro de 1942, essa Junta Mista era composta de quatro oficiais de alta patente provenientes de cada uma das forças. A junta havia sido estabelecida em 1903, mas durante a maior parte de sua história seus deveres foram de menor significação. No entanto, a partir de 1939, desempenhou papel cada vez mais importante na elaboração dos planos de guerra conjuntos do exército e da marinha – RAINBOW. Sua influência e suas funções expandiram-se rapidamente. Na primeira reunião anglo-americana depois de Pearl Harbor, a conferência de Arcadia de dezembro de 1941 a janeiro de 1942, ficou óbvio que os militares exigiam a criação de um comando unificado para as forças americanas, britânicas, holandesas e australianas no teatro de guerra do sudeste da Ásia. O comandante desse teatro teria de responder perante alguém. Assim, a conferência instalou em Washington os chefes do Estado-Maior Combinado, consistindo dos chefes norte-americanos e representantes do Comitê de Chefes de Estado-Maior britânicos. A fim de coordenar a opinião norte-americana e apresentar uma espécie de frente unificada aos quase sempre consensuais representantes ingleses, os chefes norte-americanos organizaram-se em uma Junta de Chefes de Estado-Maior. Esse organismo substituiu a antiga Junta Mista. Consistia do chefe de Estado-Maior do Exército, do comandante da Força Aérea, do chefe de Operações Navais e, depois de junho de 1942, do almirante Leahy como chefe do Estado-Maior do comandante em chefe. Seus membros tinham a dupla função de

participar, como representantes norte-americanos, dos chefes do Estado-Maior Combinado e de servir, como órgão coletivo de comando e planejamento, nas operações das forças armadas dos Estados Unidos no exterior.

Tanto a expansão da Junta Mista em 1939 como o estabelecimento da Junta de Chefes de Estado-Maior em 1942 refletiram necessidades puramente militares – a necessidade por planejamento e comando conjuntos e combinados. Teoricamente, a Junta Mista e a Junta de Chefes de Estado-Maior seriam os órgãos mais elevados de assessoria militar profissional ao governo e de direção profissional das forças armadas. Entretanto, embora criados em resposta a imperativos militares funcionais, esses órgãos foram postos em operação como entidades ao mesmo tempo políticas e militares. A Junta de Chefes de Estado-Maior tornou-se, depois do presidente, o órgão mais importante na conduta geral da guerra, com o nível e o alcance de suas atividades transcendendo em muito as de um organismo puramente profissional. Em consequência, eles chegaram ao fim da guerra sem experiência alguma de atuar estritamente como uma organização militar. Quatro anos de guerra deram-lhes um papel e uma tradição políticos.

A Junta de Chefes de Estado-Maior e o presidente. A perfeita identificação da Junta com o presidente residia tanto na posição legal oficial quanto nos relacionamentos pessoais informais. Antes de 1939, os chefes militares, como coletividade, não tinham direito algum de acesso direto ao presidente. Era simplesmente uma comissão interministerial criada por acordo entre os dois ministérios – da Guerra e da Marinha. Todos os seus atos deveriam ser aprovados pelos ministros. Em 5 de julho de 1939, contudo, o presidente ordenou que a Junta Mista e a Junta Mista de Munições Exército-Marinha funcionassem, desde então, diretamente sob suas ordens como comandante em chefe. Esse ato afastou o órgão militar coletivo do controle ministerial. Quando a Junta de Chefes de Estado-Maior substituiu a Junta Mista, passou imediatamente a ficar sob as ordens do presidente, como sua assessoria militar. Apesar de aquela, até 1947, nunca ter tido uma base jurídica mais firme do que uma troca de cartas entre o general Marshall e o almirante King, jamais houve qualquer dúvida quanto à sua posição com relação ao presidente. Além disso, tanto

King quanto Marshall, nas suas atribuições pessoais como chefes das forças, estavam autorizados a tratar diretamente com o presidente em matérias pertinentes a estratégia, tática e operações de suas respectivas forças.[2]

A posição formal da Junta de Chefes de Estado-Maior foi reforçada pelas relações pessoais com o presidente Roosevelt, que realmente se considerava um estrategista e que muito se orgulhava do título de comandante em chefe. Gostava de trocar opinião com os chefes militares, como gostava de pensar que podia fazê-lo com eles de igual para igual. Leahy e Roosevelt eram velhos companheiros da Primeira Guerra Mundial, quando o segundo foi secretário adjunto da marinha e desde fins dos anos 1930, quando o primeiro foi chefe de Operações Navais. Depois de sua nomeação, em julho de 1942, para chefe do Estado-Maior do comandante em chefe, provavelmente Leahy esteve mais perto e em contato mais estreito com o presidente, na conduta da guerra, do que qualquer outra pessoa, à exceção de Harry Hopkins. Entrevistava-se, no mínimo, diariamente com o presidente, tanto mais porque era a principal ligação entre o presidente e os outros chefes da Junta. A atenção de Roosevelt para o general Marshall foi despertada pela primeira vez por intermédio de Hopkins, que recomendou sua nomeação para chefe do Estado-Maior em 1939. Pelos três anos seguintes, Hopkins foi o principal contato de Marshall com a Casa Branca. Depois de Pearl Harbor, Marshall conquistou a total confiança de Roosevelt, de tal modo que, em 1943, já não havia necessidade de intermediário algum entre os dois.[3]

A exclusão da assessoria civil. O mero fato de acesso direto ao presidente não significava autoridade da Junta de Chefes de Estado-Maior na conduta da guerra. O poder deles era antes um produto do acesso direto combinado com a exclusão da assessoria civil. Em tempo de guerra, o chefe do Executivo trata necessária e diretamente com seus assessores militares. À medida que as questões militares se tornam mais importantes, eleva-se o nível da tomada de decisão e o chefe de governo dedica mais tempo aos assuntos militares. No entanto, a manter-se o controle civil, terá de existir um equilíbrio entre a opinião militar e os relevantes pontos de vista políticos em qualquer nível em que as decisões sejam tomadas. Um equilíbrio

na situação presidencial poderia ser alcançado por um conselho ou estado-maior político-militar que incluísse o ministro das Relações Exteriores, os ministros da Guerra e da Marinha, os dirigentes de mobilização econômica e os chefes militares. Nas duas últimas guerras mundiais, o primeiro-ministro britânico contou com instrumento semelhante no Gabinete de Guerra e seu secretariado. A atitude norte-americana em relação à guerra e aos militares, todavia, aliada à oposição de Roosevelt a qualquer dispositivo que pudesse tirar de suas mãos a orientação política, impediu a criação de tal órgão. Todas as comissões que poderiam ter evoluído para um conselho de guerra desapareceram depois de Pearl Harbor.* Os civis deixaram de pensar em grande estratégia. Por irônico que fosse, Roosevelt, que normalmente e por astúcia jogava seus subordinados uns contra os outros, a fim de maximizar sua autoridade, permitiu que um grupo de assessores ocupasse o espaço com relação a suas decisões mais importantes. O desvio estranho de seu comportamento habitual refletia confiança em si mesmo, confiança em seus chefes de Estado-Maior, como também a presença na mente do presidente das ideias norte-americanas predominantes quanto à natureza da guerra e à maneira pela qual ela teria de ser conduzida. Em consequência, em vez de prestar assessoria dentro do contexto de um conselho de guerra civil-militar, a Junta de Chefes de Estado-Maior assumiu o lugar de tal conselho.

---

* Três desses órgãos existiam em anos imediatamente anteriores à Guerra: o *Standing Liaison Committee*, composto do subsecretário de Estado, do chefe de Estado-Maior do Exército e do chefe de Operações Navais; o *Committee of Three*, composto dos ministros das Relações Exteriores, da Guerra e Marinha; e o Conselho de Guerra, composto dos mesmos três ministros e mais o chefe do Estado-Maior e o chefe de Operações Navais. O Comitê de Ligação e o Conselho de Guerra deixaram de operar durante a guerra, e o *Committee of Three*, com seus membros excluídos de decisões de grande estratégia, apenas desempenhou papel secundário. Só em dezembro de 1944 foi que a Comissão Coordenadora Relações Exteriores-Guerra-Marinha, composta de secretários adjuntos, tornou-se o primeiro organismo político-militar bem-sucedido. Preocupada inicialmente com condições de capitulação e política de ocupação, a Comissão Coordenadora foi a antecessora direta do Conselho de Segurança Nacional.

Na terceira administração de Roosevelt, os ministros da Guerra e da Marinha foram excluídos de questões de grande estratégia. A escolha que Roosevelt fez de Stimson e Knox em 1940 foi indubitavelmente motivada, em parte, pelo sentimento de que ele próprio dirigiria as forças armadas e que os dois idosos Republicanos tenderiam a ser administrativamente passivos e politicamente neutralizados. Os ministros não se encontravam nem com o presidente nem com os chefes da Junta. Tampouco compareceram, com uma ou duas exceções, às conferências de guerra com os aliados. Também não figuravam na lista de distribuição rotineira de documentos para a referida Junta. Tendiam a ser excluídos de contatos entre órgãos militares e civis, já que estes preferiam tratar com a Junta de Chefes de Estado-Maior como um porta-voz unificado dos militares. Embora, às vezes, fossem consultados sobre matéria específica, os ministros ainda não tinham "nenhuma responsabilidade formal em matéria de estratégia militar".[4] Até mesmo as aquisições e a logística estavam basicamente nas mãos dos subsecretários Patterson e Forrestal. Os ministros militares desempenhavam duas funções. Em seus ministérios, cuidavam da administração geral, interna e, mais de perto, de assuntos civis. Para efeito externo, defendiam os interesses de suas forças perante o presidente, o Congresso e o público.

O Ministério das Relações Exteriores exerceu papel secundário na conduta da guerra, por razões políticas, pessoais e organizacionais. Ideologicamente, sempre esteve mal equipado para lidar com problemas de guerra ou dos períodos imediatos do pós-guerra. Durante a década de 1950, o Ministério esteve particularmente ocupado com problemas latino-americanos – a política da boa vizinhança – de um lado, e com questões econômicas – programa recíproco de intercâmbio comercial – de outro. Durante a guerra, continuou a acreditar que sua função era diplomática e que a diplomacia diferia da força. Em decorrência, dedicou-se às relações com aliados neutros e de importância secundária e ao desenvolvimento de planos para a organização das Nações Unidas. O forte antagonismo entre o chanceler Cordell Hull e o subsecretário Sumner Welles também contribuiu para enfraquecer o Ministério. O presidente procurava jogar um contra o outro, até que Hull insistiu na exoneração de Welles em 1943. Durante todo o tempo Roosevelt não queria que Hull participasse das

grandes decisões sobre a guerra.* Ao contrário de Stettinius e Byrnes, seus sucessores, Hull não compareceu às principais conferências durante a guerra, período em que o Ministério das Relações Exteriores também não se livrou da confusão de objetivo e papel. Stettinius tentou reorganizá-lo, após sua nomeação como subsecretário em 1943, mas não obteve grande êxito. Simbólico desse papel periférico do Ministério foi o fato de o general Clay, antes de partir para assumir o cargo de governador militar da Alemanha em 1945, ter consultado o presidente, Stimson, McCloy, Byrnes, Marshall e Somervell, mas em momento algum ter visitado o Ministério das Relações Exteriores. Como ele observou posteriormente, jamais lhe ocorreu que isso seria uma coisa certa a ser feita.[5]

A preeminência da Junta de Chefes em assessorar o presidente estava refletida na pouca frequência com que Roosevelt rejeitava suas recomendações. Aparentemente, isso só ocorreu duas vezes no decurso do conflito: a decisão, no verão de 1942, de invadir a África do Norte e o abandono da decisão, tomada na Conferência do Cairo em dezembro de 1943, de uma ofensiva pelo Oceano Índico.[6] Em ambos os casos, o presidente concordou, de início, com a opinião de seus chefes de Estado-Maior, mas depois reverteu sua decisão, não

---

* Os sentimentos de Hull diante dessa exclusão estão narrados em suas *Memoirs* (Nova York, 2.v, 1948), II 1109-1110:

Depois de Pearl Harbor, não mais compareci a reuniões ligadas a assuntos militares.

Isso porque o presidente não me convidava para tais reuniões. Por várias vezes levantei essa questão com ele...

O presidente não me levou consigo às conferências de Casablanca, Cairo ou Teerã, que foram reuniões predominantemente militares, nem tomei parte em suas discussões militares com o primeiro-ministro Churchill em Washington, algumas das quais tiveram grandes repercussões diplomáticas...

A questão de saber onde os exércitos desembarcariam e que itinerários tomariam no Continente, na grande movimentação para conquistar Hitler, foi um assunto que o presidente jamais tratou comigo, nem com qualquer dos seus altos assessores militares, embora fosse eu logo informado da decisão tomada.

Também nada me disseram sobre a bomba atômica.

como resultado de assessoria conflitante da parte de fontes civis, mas por causa da pressão dos ingleses. Em mais uma ou duas outras ocasiões, Roosevelt pode ter ido em frente sem consultar seus chefes de Estado-Maior, mas, a não ser naquelas exceções, a harmonia sempre reinou entre o presidente e seus assessores militares.

O alcance da autoridade militar. Como substitutivo de um conselho de guerra, a Junta de Chefes estendeu suas atividades e seus interesses bem além dos limites militares normais, tendo penetrado nas áreas da Diplomacia, da Política e da Economia. Desde a grande decisão inicial de derrotar a Alemanha em primeiro lugar, até à última e complexa série de decisões sobre o fim da guerra com o Japão, as grandes questões estratégicas e políticas da guerra foram resolvidas pelo presidente, pelos chefes da Junta e por Harry Hopkins. A ausência de uma regulamentação para o Estado-Maior Conjunto facilitou a expansão de suas funções, pois a qualquer órgão rival era impossível alegar que ele estava abusando de autoridade. Vinculados estreitamente ao presidente, os interesses e o poder dos chefes inclinavam-se a se expandir e se tornar coextensivos com os dele. A fórmula da posição preparatória norte-americana para a grande conferência de guerra interaliados foi elaborada pelos militares e pelo presidente. Os chefes militares compareceram praticamente a todas as conferências, enquanto os ministros civis permaneciam em casa. Os militares empreenderam negociações diplomáticas para o governo, sem falar na comunicação constante que mantinham com os chefes ingleses. No teatro de operações, comandantes como MacArthur e Eisenhower desempenhavam também papéis políticos e diplomáticos. Negócios civis e governo militar, pelo menos com respeito às operações no exterior, eram de um modo geral áreas de responsabilidade militar.

Nos primeiros anos da guerra, a formulação da política norte-americana viu-se às voltas com a desvantagem da ausência de um órgão coordenador na cúpula. Os militares andavam às tontas, sem nenhuma noção clara da política do governo. Como resultado, estavam em considerável desvantagem no trato com os ingleses. Entretanto, quando perceberam afinal que eles próprios teriam de proporcionar a si mesmos uma orientação política, a Junta de Chefes de Estado-Maior assumiu a "coordenação administrativa das decisões políticas nacionais". Isso criou, todavia, um sistema bem diferente daquele adotado pelos

ingleses. A gama de atividades cobertas por esse órgão era verdadeiramente impressionante. Comparando os sistemas, um participante norte-americano destacaria que os planejadores militares britânicos tinham muito menos a ver com "assuntos de natureza econômica, sociológica ou administrativa" do que seus patrícios. Os problemas não militares eram da competência de outros órgãos ingleses, que forneciam aos militares a devida orientação. Em alguns casos, os oficiais britânicos "nem sequer sabiam como alguns dos assuntos manejados por nossos planejadores (militares) eram tratados no Reino Unido".[7]

Não somente a Junta de Chefes de Estado-Maior estendeu-se além do alcance da competência militar, mas também, à medida que a guerra progredia, o envolvimento de órgãos militares na tomada de decisões políticas penetrou nos níveis mais baixos da hierarquia.

Por volta de 1945, o Ministério da Guerra, por intermédio de seu pessoal, imiscuía-se conscientemente em política externa. Tal envolvimento existira quase desde o início da guerra, mas antes de 1944 fora obscurecido pelo alto conteúdo militar daquelas decisões políticas. Ao término da guerra, o nível da participação militar permaneceu em essência igual, porém a importância das questões diminuiu; consequentemente, sem a camuflagem, os estados-maiores militares tratavam cada vez mais ostensivamente de questões políticas. Embora os militares continuassem a pensar que lhes seria "útil" conhecer a posição política do governo antes que matéria militar fosse discutida, eles também precisavam reconhecer que isso não era adequado e que, consequentemente, os órgãos militares teriam de tomar as próprias decisões políticas. Como declarou um oficial, "é chegada a hora em que, gostemos ou não, o Ministério da Guerra deve encarar o fato de que tem real interesse em matéria política de categorias diversas". Originalmente, o Ministério da Guerra *não* gostava disso, mas ao término da guerra a pressão dos acontecimentos "superara todos os escrúpulos da Divisão de Operações do Estado-Maior Geral para entrar em assuntos que tradicionalmente nada tinham a ver com o Exército". Na verdade, mais da metade dos documentos preparados por essa divisão para a conferência de Potsdam eram dedicados a assuntos outros que não operações militares.[8]

Os militares e o Congresso. Os dois principais meios que o Congresso tem para controlar os militares são o poder do erário e

o poder de investigação. A escassez de recursos, durante a Segunda Guerra Mundial, tornou o poder da bolsa um tanto inoperante. O controle dos dólares foi suplantado pelas prioridades administrativas e dotações diretas. Isso inevitavelmente transferia poder do Legislativo para o Executivo e o Congresso aquiescia, mais ou menos prontamente, com a transferência. Quanto maiores eram as verbas militares, menos informação aquele órgão recebia com relação a elas e menos tempo gastava em discuti-las. Como frisaram o coronel G. A. Lincoln e seus companheiros, o orçamento para o Ministério da Guerra, em 1945, ocupava 16 páginas em um total de 872 do orçamento-programa geral. Em 1950, quando o orçamento representava 5% das de 1945, o Ministério da Guerra ocupava 90 de um total de 1.400 páginas. Enquanto os baixos orçamentos do exército, na década de 1950, eram debatidos durante quatro ou cinco dias na Câmara, os altos orçamentos do início dos anos 1940 eram debatidos apenas por um ou dois dias. Não era que o Congresso considerasse os orçamentos em tempo de guerra menos importantes que os orçamentos em tempo de paz; a razão é que os considerava um tanto fora de suas preocupações. Achava simplesmente que os militares deviam ter tudo o que pediam e que estava além de sua capacidade investigar os fundamentos das propostas militares. O resultado foi que as forças armadas obtiveram o que queriam e chegaram ao final da guerra com cerca de cinquenta milhões de dólares em verbas não utilizadas. Para conseguir a vitória, o Congresso estava querendo "confiar em Deus e no general Marshall". Como observou na época um congressista, "o Ministério da Guerra, ou... o general Marshall... praticamente ditavam os orçamentos".[9]

O outro possível instrumento de controle parlamentar, o poder de investigação, foi limitado voluntariamente pelo Congresso. O fantasma do Comitê sobre a Conduta da Guerra ainda perseguia a colina do Capitólio. O temor de envolvimento em matéria militar técnica evoluiu para uma disposição geral de se manter afastado do domínio da grande estratégia. O principal "cão de guarda" do Congresso em matéria de esforço de guerra – o Comitê Truman – analisava em tempo de guerra os diferentes sistemas de relações entre civis e militares em estratégia e política, e em produção e mobilização econômica. O "Comitê nunca investigou", declarava, "e ainda acredita que não deve

investigar estratégia ou tática militar e naval de espécie alguma". O Comitê também deixou claro que defenderia os militares contra esforços, de funcionários do Executivo, a fim de se intrometerem nesse campo. Ao mesmo tempo que apoiava o controle militar da conduta da guerra, entretanto, o Comitê também apoiava o controle civil na frente interna e na mobilização econômica. Suas atividades, dizia o Comitê, restringiam-se aos "aspectos não militares do programa de defesa, isto é, cuidar de que os artigos de defesa que o exército e a Marinha consideram indispensáveis sejam produzidos em um mínimo de tempo, a um custo mínimo e com o menor transtorno possível da economia civil".[10] Nessa área, o Comitê não apenas se mostrou por vezes altamente crítico aos militares, como apoiou também o Conselho de Produção de Guerra e o Escritório de Mobilização de Guerra na luta destes contra os generais.

A Adaptação Militar ao Poder em Tempo de Guerra

Harmonia e suas raízes. Uma extraordinária harmonia predominou nos altos conselhos do governo norte-americano quanto à estratégia básica da guerra. Homens de responsabilidades menores – comandantes no teatro de operações, chefes de departamentos e assemelhados – lutavam por suas necessidades particulares como se fossem de seu interesse e de sua obrigação. Na cúpula, com pequenas exceções, soldados e governantes, diplomatas e ministros, conselheiros pessoais e equipes de planejamento, todos consideravam a guerra segundo pontos de vista extraordinariamente semelhantes. Indicativo dessa harmonia é o fato de que, com a possível exceção da exoneração de Sumner Welles em 1943 (que foi o resultado de um antagonismo pessoal que antecedeu à guerra), não houve conflitos, antipatias ou choques de política ou personalidade que fossem bastante sérios para motivar a demissão de alguém ou o abandono do cargo por incompatibilidades. Os mesmos homens que iniciaram a guerra chegaram juntos ao fim dela. A área de consenso incluía até aqueles líderes civis excluídos das grandes decisões políticas. Apesar de Hull e Stimson não terem muito o que fazer na

formulação de políticas, também não tiveram motivos para se queixar da política traçada. Na verdade, foi graças a esse fato, como reconheceu Stimson, que suas posições se fizeram toleráveis.[11] O registro das decisões estratégicas, avivado apenas pelas diferenças entre os aliados, foi ameno e moroso em comparação com o que prevaleceu na frente de mobilização econômica, com suas constantes mudanças organizacionais, choques de personalidades ardentes, renúncias e demissões dramáticas.

Quais eram as fontes da harmonia entre soldados e governantes? As propostas civis e militares para a política nacional tinham sido polos separados nos anos 1930. A frente unificada que se alcançou durante a guerra significava que ou os líderes políticos tinham abandonado suas posições e aceitado a perspectiva militar, ou os militares tinham deixado seu conservadorismo profissional e aderido ao predominante ponto de vista civil norte-americano. Uma escola de pensamento amplamente aceita defende a primeira dessas alternativas. Tais críticos condenam os chefes militares norte-americanos por só pensarem sob sua ótica e os culpam pela aceitação da doutrina segundo a qual a vitória militar tinha de ser procurada com a exclusão de todas as outras metas. Contrastam as atitudes "militares" das decisões nos Estados Unidos com as motivações "políticas" e a natureza da política de guerra dos ingleses.[12]

É impossível aceitar as conclusões dessa corrente de pensamento. É claro que os críticos estão certos quando dizem que a meta esmagadora da América na guerra era a vitória militar. Eles só se perdem quando afirmam que essa meta tinha raízes no pensamento militar. Erram ao admitir que, só porque os militares tomavam as decisões, tê-las-iam tomado com base em um ponto de vista estritamente militar. Enganam-se em suas conjecturas quanto ao conteúdo do ponto de vista militar. A mentalidade deste profissional preocupa-se com segurança militar, não com vitória. Os próprios pontos mais enfatizados pelos críticos – capitulação incondicional e a rejeição dos Bálcãs em favor da Europa Ocidental como um cenário de operações – foram decisões políticas apoiadas por quase todos os líderes do governo e virtualmente exigidas pelo espectro predominante da opinião pública norte-americana. A diferença entre política inglesa e norte-americana não era a diferença entre pensamento político e

pensamento militar; era simplesmente a diferença de objetivos políticos nacionais, como definidos pelo povo e pelos governantes dos dois países, na época. Se as diretrizes norte-americanas resultavam como não sendo as mais sábias, não era porque fossem produtos da mentalidade militar e sim porque refletiam um pensamento político pobre: o malogro em apreciar adequadamente o que significavam em longo prazo suas metas políticas por parte de uma nação imatura nos caminhos da política internacional. O argumento de que nossa política era excessivamente "militar" implica dizer que, se o Ministério das Relações Exteriores tivesse sido mais atuante, a política seria mais realística e de maior visão. De fato, o inverso é que é verdadeiro. O Ministério das Relações Exteriores era o centro do exato tipo de pensamento que os críticos deploram. Em contraste com o pensamento civil norte-americano, o pensamento dos militares antes da guerra era, de modo geral, friamente profissional e isento de ilusões. Com efeito, eles constituíam o único grupo significativo a ter uma visão de política externa. Se tivessem sido capazes de continuar a pensar sob a ótica militar depois de assumirem a direção da guerra, as decisões políticas que seus críticos erradamente rotulam como o resultado da "mentalidade militar" bem que podiam ter sido evitadas. Se seus pontos de vista não tivessem sido alterados, os chefes militares teriam advertido o país para a permanência da luta pelo poder, para a improbabilidade da harmonia pós-guerra, para a fraqueza da organização internacional, para a conveniência de preservar um equilíbrio de poder na Europa e na Ásia e para a verdade histórica segundo a qual os aliados de hoje são, frequentemente, os inimigos de amanhã. Mas, em vez disso, quando alcançaram o poder, os comandantes militares tiveram de abandonar seu conservadorismo profissional e adotar a opinião civil prevalecente. O problema com a formulação política norte-americana não era pensamento militar demais, porém de menos. Isso foi causado diretamente pela insistência popular para que os servidores militares profissionais assumissem poder e responsabilidade além de sua competência. O erro não estava neles, mas no próprio país. Se os dirigentes militares não tivessem se ajustado às linhas civis, teriam sido considerados durante a guerra com igual suspeição e castigados por intriga divisionista da mesma maneira como o foi Churchill. Cinco anos depois da guerra, ainda como Churchill,

eles foram naturalmente saudados como estadistas proféticos. Mas a liberdade de escolher entre a glória presente e a futura não lhes foi concedida em 1942.

A verdadeira diferença entre os sistemas norte-americano e inglês de conduzir a guerra estava no seguinte: enquanto o campo de ação tremendamente dilatado dos chefes militares norte-americanos obrigava-os a adotar uma larga visão política, o restrito alcance das atividades dos militares ingleses permitia-lhes apegar-se a uma perspectiva militar profissional. Observa Robert Sherwood que era "opinião norte-americana que Churchill dominava seus chefes militares com muito maior rigor" do que o fazia Roosevelt, e é o almirante Leahy quem o registra em um comentário revelador:

> Enquanto trabalhávamos em estreita ligação com os Chefes das forças armadas britânicas, em mais de uma ocasião sentimos que nossos colegas ingleses só apoiavam lealmente as opiniões do ministro da Defesa (Churchill) porque era obrigação e estavam cumprindo ordens. Do nosso lado, nunca trabalhamos nessas condições. Havia diferenças de opinião, é claro, mas, por causa da confiança mútua e do contato diário entre o presidente e seus chefes militares, essas diferenças nunca se tornaram sérias.[13]

Encarando a guerra sob a ótica militar, os chefes ingleses diferiam de seus governantes, que a viam por um ângulo político. Como bons militares que eram, entretanto, apoiavam as decisões de governo das quais discordavam. Os chefes americanos, por outro lado, apoiavam as diretrizes governamentais porque, como condutores políticos da guerra, desempenhavam um papel importante em formulá-las. Acostumados ao poder, nas raras ocasiões em que foram obrigados a se calar não receberam a desfeita de muito boa vontade.[14] Embora não invejassem os chefes militares ingleses nem o papel circunscrito que desempenhavam, os militares norte-americanos tinham de reconhecer a superior coordenação e a unidade produzida pelo sistema britânico de controle civil. Afinal, os militares ingleses sabiam quais eram as diretrizes de seu governo, ainda que não concordassem com elas. No lado norte-americano, porém, existia confusão sobre quem

estava formulando a política, a tal ponto que às vezes os militares até sonhavam com a ordenada divisão de responsabilidades do sistema britânico. Mas a falta de unidade da organização norte-americana era simplesmente o corolário da harmonia de pensamento. Harmonia em excesso é sintoma de má organização tanto quanto excesso de conflito. Sob esse aspecto, algo está errado em um sistema em que, no decurso de quatro anos de uma guerra séria, apenas por duas vezes o chefe do Executivo precisou sobrepor-se a seus assessores militares profissionais. Isso só pode significar que um deles estava negligenciando as próprias funções e duplicando o trabalho do outro.

Política nacional: equilíbrio de poder para a vitória total. As opiniões dos dirigentes militares, que começaram a ganhar projeção no final dos anos 1930, refletiam a ética conservadora que prevaleceu no corpo de oficiais no intervalo entre as duas guerras. Bem antes de 1939, oficiais adeptos da crença militar quanto à inevitabilidade da guerra estavam convencidos de que os Estados Unidos se tornariam envolvidos em outro conflito mundial.[15] Consequentemente, ao longo dos improdutivos anos 1930, as forças armadas promoveram intensamente uma série de propostas para organizar-se em um mínimo coerente com as necessidades da segurança nacional. Depois que o governo começou a manifestar interesse mais profundo em matéria de armamento, no outono de 1938, os militares continuaram a advogar um aumento equilibrado, embora relativamente grande, no poderio militar. Ao mesmo tempo, nos anos anteriores à harmonia entre civis e militares que prevaleceu durante a guerra, existiu uma séria rachadura no governo, em 1940 e 1941, entre o ponto de vista militar e a opinião civil predominante. Desejando retardar o conflito inevitável para melhor preparar-se para ele, os militares, coerentemente, recomendavam cautela e abstenção de qualquer ato que pudesse dar às potências do Eixo um pretexto para a guerra. Por outro lado, Hopkins, Stimson, Knox, Ickes e Morgenthau, todos eles procuravam incentivar medidas mais ativas e beligerantes. O presidente e o ministro Hull vacilavam entre os dois grupos, o primeiro geralmente se inclinando na direção do grupo civil enquanto o segundo chegando geralmente a conclusões mais aproximadas da corrente de pensamento militar. De uma forma que lembrava os temores do Estado-Maior Geral alemão na década de 1930, os militares ressaltavam os perigos, para os

Estados Unidos, do envolvimento em uma guerra em duas frentes. No decurso de 1940 e 1941, eles se opuseram tenazmente a um compromisso expresso ou implícito dos Estados Unidos para entrar na guerra europeia, como objetaram contra quaisquer gestões que pudessem provocar o Japão, tais como o embargo sobre as exportações norte-americanas e a visita de belonaves nossas a Cingapura. Na medida em que cresciam as tensões no Extremo Oriente, no outono de 1941, os dirigentes militares insistiam em um acordo com o Japão a fim de evitar a "precipitação de uma ação militar". Tais advertências, contudo, não foram ouvidas pelas lideranças civis, de sorte que as decisões definitivas, tomadas no final de novembro e que precipitaram o conflito, foram praticamente feitas sem participação militar e, decididamente, sem aprovação militar.[16]

Não apenas na sua defesa do poderio militar e da prudência diplomática, mas também na visão global que tinham da conjuntura internacional nos anos que precederam a guerra, os dirigentes militares norte-americanos permaneceram fiéis à ética profissional. As duas manifestações mais abrangentes de suas ideias, durante aquele período, provavelmente foram a formulação da posição norte-americana para as conversações na esfera de estado-maior com os ingleses, em janeiro de 1941, e a "Avaliação da Junta Mista das Exigências Globais de Produção dos Estados Unidos", de 11 de setembro de 1941. No primeiro desses documentos, os planejadores militares advertiam que os Estados Unidos não deviam "confiar nosso futuro nacional à direção britânica" e enfatizavam que o planejamento norte-americano deveria basear-se em uma consciência das metas e dos interesses políticos permanentes dos Estados Unidos. Os ingleses, declaravam os planejadores, sempre teriam em mente "seus interesses comerciais e militares no pós-guerra". Em consequência, cumpria que também "salvaguardássemos nossos eventuais interesses".[17] Nove meses depois, a proposta militar foi ainda mais elaborada na avaliação da Junta Mista assinada por Marshall e Stark. Tanto nas exigências específicas de uma imediata estratégia norte-americana, quanto na análise da estratégia e possibilidades do Eixo, a avaliação manifestava uma proposta friamente realística e profissional. Era, nas palavras de William Langer e de S. Everett Gleason, "absolutamente destituída de

falsas esperanças e de ilusões". Definia os "grandes objetivos nacionais dos Estados Unidos", como:

> ...preservação da integridade territorial, econômica e ideológica dos Estados Unidos e do restante do Hemisfério Ocidental; prevenção do esfacelamento do Império britânico; prevenção de nova extensão dos domínios territoriais japoneses; eventual estabelecimento, na Europa e na Ásia, de equilíbrios de poder que possam garantir estabilidade política naquelas regiões e a segurança futura dos Estados Unidos; e, na medida em que for praticável, o estabelecimento de regimes favoráveis à liberdade econômica e à liberdade individual.[18]

Mesmo nessa última oportunidade, os militares continuaram pensando de maneira realística e conservadora com respeito à política nacional. As metas dos Estados Unidos, em longo prazo, não eram a derrota da Alemanha e do Japão, e sim o estabelecimento de um equilíbrio de poder na Europa e na Ásia. A vitória sobre o Eixo só seria desejável enquanto contribuísse para esse fim. Essa declaração confidencial dos objetivos militares norte-americanos contrastava acentuadamente com o pronunciamento público idealista e ambíguo feita pelo presidente, um mês antes, sobre as metas dos Estados Unidos, na Carta do Atlântico. O mero fato de ter a Junta Mista formulado uma definição de metas nacionais era, sem dúvida, um sinal de que os militares não podiam sustentá-la por muito tempo. A origem da avaliação foi um pedido presidencial em favor de exigências militares de produção. Mas, para determinar essas exigências, os militares precisavam saber qual era a política nacional global. No verão de 1941, as únicas políticas que existiam eram, segundo as palavras do general Gerow, "mais ou menos nebulosas". Eis porque teve a cúpula militar que dar a própria definição de política nacional. Naqueles dias ainda se podia fazer isso no espírito da ética militar. Posteriormente, entretanto, tal coisa se tornaria impossível, pois os planejadores militares achavam que seu pensamento estava mudando daquele tipificado pela avaliação da Junta Mista para aquele tipificado pela Carta do Atlântico.

A política externa que os Estados Unidos realmente seguiram durante a guerra contrastava nitidamente com o pensamento militar anterior à guerra. Seus elementos mais importantes derivavam-se quase exclusivamente de fontes civis. Entre os componentes fundamentais estavam: (1) concentração sobre a derrota militar do Eixo com exclusão de todas as outras considerações; (2) adiamento de decisões políticas com relação a acordo pós-guerra até o término da guerra; (3) exigência de capitulação incondicional das potências do Eixo; e (4) prioridade para a derrota da Alemanha à frente do Japão.

Logo no começo da guerra, o presidente traçara a linha segundo a qual todo planejamento militar norte-americano iria basear-se no pressuposto de que nosso objetivo político era a vitória militar da maneira mais eficiente possível. De conformidade com as palavras de Stimson, "A única meta importante da guerra era a vitória, e o único teste adequado de ação bélica era saber se ele ajudaria a vencer ou não".[19] Essa ênfase estava bem arraigada na proposta norte-americana que admitia uma harmonia natural nas relações internacionais. A ruptura dessa harmonia era causada por um simples mal transitório, cuja eliminação evitaria novos conflitos. Como resultado, os norte-americanos rejeitaram os apelos de Churchill com o propósito de empreenderem um ataque pelos Bálcãs e insistiram, nas últimas semanas da guerra, em que os exércitos aliados se concentrassem antes de tudo na destruição das forças alemãs, e não na ocupação de território e capitais. Naturalmente, a preocupação de não considerar nem tratar de objetivos pós-guerra com nossos aliados fazia parte dessa perspectiva. Hull e o presidente resistiram veementemente aos esforços dos ingleses e russos para engajar as grandes potências em compromissos de acordos ao final da guerra. A meta da rendição incondicional era textualmente uma criação pessoal de Roosevelt, mas, em substância, estava implícita na política e no pensamento norte-americanos. Foi determinada pelo presidente sem sequer consultar seus assessores militares. Finalmente, a política de "Alemanha primeiro" tinha raízes não somente militares como civis. Do ponto de vista militar era desejável, obviamente, derrotar primeiro a principal ameaça à segurança dos Estados Unidos. Porém, mais importante do que essa consideração, era o fato de que, ao longo de dois anos anteriores à entrada dos norte-americanos na guerra, nossa política tinha sido orientada

fundamentalmente com o objetivo de ajudar a Inglaterra e conter o Japão no Pacífico mediante a adoção de uma atitude defensiva.[20]

Uma vez que os militares adquiriram autoridade e influência durante a guerra, pouco a pouco foram abandonando suas atitudes anteriores e passando a aceitar os valores e pressupostos do pensamento civil. Tal ajustamento pode ser visto concretamente na maneira como a Junta de Chefes de Estado-Maior modificou suas opiniões para ficar de acordo com as do presidente. Já em abril de 1941, quando Marshall começou a expedir os comunicados estratégicos assinados por FDR, o chefe do Estado-Maior lembrava a seus subordinados que os "planejadores do exército tinham de reconhecer e ajustar seu pensamento no fato de que o presidente era governado pela opinião pública tanto quanto pela opinião militar profissional".[21] De fato, os altos comandantes do exército e da marinha haviam sido escolhidos, em parte, porque possuíam o "senso da arte política que os capacitava a considerar os aspectos não apenas militares, mas também políticos, da situação global".[22] A aquiescência dos militares foi, de certo modo, um resultado do contato diário com o presidente e de seu incontestável poder de persuasão. Deveu-se ainda mais ao fato de que, na medida em que a Junta de Chefes de Estado-Maior se tornava o alterego do presidente na direção da guerra, era natural que responsabilidades iguais e perspectivas iguais produzissem diretrizes iguais. Como observou o capitão T. B. Kittredge, da Seção Histórica do Estado-Maior Conjunto.

> É certo que o presidente, em pouquíssimas ocasiões, impôs-lhes seu pensamento, mas isso só aconteceu porque discussões informais dele com Leahy, Marshall, King e Arnold, geralmente levavam estes a conhecer por antecipação os pontos de vista presidenciais. Sem dúvida, eles reconheciam frequentemente as vantagens de aceitar as sugestões do presidente com suas interpretações, em vez de se arriscarem a uma sujeição apresentando, formalmente, propostas que, sabiam, não seriam aceitas.[23]

Mediante esse processo sutil, os valores e pressupostos do presidente gravaram-se gradualmente no pensamento dos chefes militares. O mais fácil dos objetivos civis a serem adotados pela cúpula

militar era a substituição da vitória total pela permanente segurança militar, por meio de um sistema de equilíbrio de poder. Por volta de 1943 e 1944, por exemplo, Marshall abandonara as ideias que defendera antes e, ao contrário, passara a concordar com Stimson que a vitória militar era a meta suprema e que as exigências da estratégia militar eram um componente decisivo da política nacional.[24] Embora Cordell Hull tivesse pouco a ver com as decisões básicas da guerra, sua rejeição à tese do equilíbrio de poder acabara sendo endossada pela Junta de Chefes de Estado-Maior. Por ocasião da conferência de Quebec, em agosto de 1943, os chefes de Estado-Maior já estavam aceitando a implicação de que o esmagamento da Alemanha colocaria a Rússia em uma posição dominadora. A resposta norte-americana a isso, acrescentavam eles, não deveria ser apoiar os débeis esforços da Inglaterra em criar um equilíbrio com a Rússia na área do Mediterrâneo, mas dar "toda assistência" possível à Rússia e "fazer todos os esforços" para conquistar-lhe a amizade. Isso, na verdade, era algo muito diferente do frio realismo de dois anos antes. Posteriormente, em maio de 1944, a Junta de Chefes de Estado-Maior deu a conhecer a nova opinião sobre a harmonia entre os Três Grandes, como um substitutivo para o equilíbrio de poder:

> nossa política nacional básica sobre acordos no pós-guerra... deverá procurar manter a solidariedade das três grandes potências e, sob todos os demais aspectos, estabelecer condições calculadas para garantir um longo período de paz, durante o qual, é de se esperar, acordos serão realizados para a prevenção de futuros conflitos mundiais.[25]

Em parte, essa ênfase em acordo com a Rússia refletia uma preocupação militar com a presença soviética no conflito do Extremo Oriente. Seu conteúdo e contexto, no entanto, indicam que ela também refletia uma mudança na atitude política que predominava antes da guerra. A Junta de Chefes de Estado-Maior apoiou igualmente a política de adiar as considerações de acordo para depois do término do conflito. Como afirmou o almirante Leahy, os Estados Unidos deveriam manter-se afastados da política europeia e firmar sua política

na Carta do Atlântico, "um dos anúncios políticos mais profundos feitos durante a guerra".[26] É claro que o Alto Comando norte-americano não abandonou por completo o ponto de vista militar. A tendência de alguns comandantes, senão de todos, de fazer uma ideia pessimista do tempo e do esforço que seriam necessários para derrotar o Japão, traduzia um normal conservadorismo militar. Do mesmo modo, o desejo de que os Estados Unidos adquirissem plena propriedade das ilhas sob protetorado japonês era uma concepção tipicamente militar que os levava a agudo conflito com os órgãos civis do governo. Mas, de modo geral, sobre as grandes questões de política, as opiniões dessa Junta eram semelhantes às dos governantes civis e do público norte-americano.

A pressão sobre os militares para fazer tais ajustamentos variava, é claro, de acordo com o posto e a posição. Malgrado ser difícil, e até mesmo impossível, traçar linhas de conduta, é razoavelmente óbvio que a politização se limitava geralmente aos escalões mais elevados e a oficiais que serviam em missões especiais que os colocavam em contato com ideias e demandas civis. Nos níveis inferiores, a ética profissional permaneceu mais ou menos intacta. Ao longo de toda a guerra, oficiais subalternos e publicações militares chamaram a atenção para a diferença entre o mundo do pós-guerra e o de pós-beligerância. Preconizavam a conveniência de se formular metas futuras antes de o conflito terminar, mantendo-se forças poderosas mesmo depois da vitória e dirigindo-se a política para a consecução de um equilíbrio mundial de poder.[27] Na disputa Bálcãs *versus* Europa Ocidental, a Divisão de Operações do Estado-Maior Geral, que servia como posto de comando de Marshall, aceitava geralmente a ortodoxia política prevalecente. Nos escalões inferiores, entretanto, pairavam algumas dúvidas. Um estudo de estado-maior produzido na Divisão G-2 (Informação Militar) do Ministério da Guerra alertava para os perigos políticos do domínio russo nos Bálcãs. Mas isso ocorreu no momento exato em que a Junta de Chefes de Estado-Maior aquiescia com a ideia de preeminência russa na Europa. Consequentemente, a acreditar nas palavras de Hanson Baldwin, os autores do documento "tiveram os ouvidos tapados por um superior que lhes disse asperamente: 'Os russos não têm objetivos políticos nos Bálcãs; só estão lá por razões militares'".[28]

Papel governamental: controle civil sobre domínio militar. A mudança do pensamento militar também se fez sentir nas atitudes dos comandantes em relação ao controle civil. Nos anos 1930, os militares norte-americanos apegaram-se rigorosamente a esse conceito. Essa atitude prosseguiu pelos anos imediatamente anteriores à guerra e mesmo em seus primeiros anos. Era da alçada das autoridades civis – e isso estava escrito na Divisão de Planos de Guerra do Exército – determinar "qual" a política nacional e a responsabilidade dos militares em decidir "como", na forma de necessárias operações militares, apoiar essa política.[29] A alta cúpula militar no início da guerra, com suas equipes de planejamento pela maior parte do conflito, era favorável à criação de um gabinete civil-militar de guerra, a exemplo do modelo britânico, dotado de um secretariado eficiente. Claro que isso não passava de uma reiteração dos pleitos militares dos anos 1920 e 1930 em favor de um forte órgão de política nacional que proporcionasse orientação civil.

A atitude militar relativa ao controle civil mudou completamente durante a guerra. Os planos de organização das forças armadas para depois da guerra, desenvolvidos em 1944 e 1945, refletiam uma nova concepção do papel dos militares no governo. Aqueles homens submissos e amedrontados da década de 1930 dificilmente seriam reconhecidos como os poderosos e altivos comandantes das forças norte-americanas vitoriosas. Controle civil era uma relíquia do passado, que não encontrava muito lugar no futuro. "A Junta de Chefes de Estado-Maior, presentemente", dizia com toda a franqueza e veracidade, em 1945, o almirante Leahy, "não está sob espécie alguma de controle civil". E os chefes deixavam claro que queriam perpetuar esse cenário. "Havia um ponto sobre o qual todos nós concordávamos", são ainda palavras do almirante Leahy "Achávamos que a Junta de Chefes de Estado-maior teria de ser um órgão permanente *só responsável perante o presidente* e que deveria assessorar o presidente sobre o orçamento de defesa nacional."[30] O almirante King, por exemplo, tentou formalizar e tornar permanente o acesso direto que ele tinha ao presidente durante a guerra.[31] O exército, por sua vez, de acordo com o plano McNarney, propôs explicitamente implantar, de forma definitiva, o sistema daquela Junta que vigorou durante a guerra. Esse plano estipulava para os Estados Unidos uma Junta de

Chefes de Estado-Maior que tratasse diretamente com o presidente sobre estratégia militar, tetos dos efetivos, planos de guerra, valor do orçamento militar, alocação de verbas dentre as forças armadas e praticamente toda matéria política de natureza relevante. Deveria haver também um civil como ministro das forças armadas, mas estritamente enquadrado segundo o modelo de Stimson. Assessoraria o presidente em "matéria política e administrativa" mas não participaria da formulação do orçamento militar. Sua principal responsabilidade seria efetuar "economias e melhoramentos".[32]

Quando o plano McNamey recebeu considerável oposição, os dirigentes do exército surgiram no ano seguinte com uma proposta revisada na forma do plano Collins. Entretanto, também esse plano se baseava na proposta de que a Junta de Chefes de Estado-Maior deveria continuar a funcionar como fizera durante a guerra. Embora os chefes de Estado-Maior fossem, agora, colocados sob a autoridade do ministro das forças armadas no esquema organizacional, eles ainda tratariam diretamente com o presidente e teriam plena autoridade sobre "política militar, estratégia e demandas orçamentárias". Suas reivindicações orçamentárias chegariam ao presidente por meio do ministro, mas este não teria poder algum de modificá-las. Ainda em um terceiro plano, que recebeu a aprovação formal daquela Junta, propunha instituir um comandante das forças armadas que seria também o chefe do Estado-Maior do presidente e de um Estado-Maior das Forças Armadas, subordinado a um ministro civil, competindo aos chefes militares tratarem diretamente com o presidente em matéria de estratégia e operações. Caberia ao ministro assessorar o presidente sobre os aspectos políticos, econômicos e industriais dos problemas militares, ser responsável por questões administrativas e participar, com os chefes de Estado-Maior, na formulação do orçamento militar.[33]

Antes de 1941, o único elemento sempre presente nas recomendações de organização militar havia sido um Conselho de Defesa Nacional para fixar diretrizes quanto à atribuição de autoridade. Um aspecto surpreendente das ideias do almirante Leahy, dadas a conhecer em 1944 e 1945, dos dois planos do exército e do plano da Junta de Chefes de Estado-Maior, era a ausência de uma cláusula que dispusesse sobre a coordenação político-militar entre as forças

armadas e o Ministério das Relações Exteriores. O papel deste como mero espectador durante a guerra e a importância central da referida Junta no estabelecimento da política nacional empurraram esse assunto para um segundo plano. Como resultado dessa ruptura com o pensamento militar tradicional, o Conselho de Segurança Nacional, criado em 1947, não se originou da longa série de recomendações militares que remontavam à década de 1890. Suas origens, ao contrário, estavam no plano que Ferdinand Eberstadt redigiu para o ministro da Marinha, Forrestal, em 1945. A proposta de Eberstadt por sua vez inspirava-se não na tradição naval que favorecia tal organismo, mas na experiência do *British Committee of Imperial Defense.* Conquanto dispusessem mais eficazmente sobre controle civil do que as propostas do exército, as recomendações de Eberstadt encerravam outra falha não incluindo cláusula alguma alusiva a um ministro da Defesa. Consequentemente, a Junta foi mantida a parte, em um limbo, tratando diretamente com o presidente sobre estratégia e orçamento militar, sem qualquer tipo de organização civil ministerial central para controlá-la.[34]

Relações Entre Civis e Militares na Mobilização Econômica

O aspecto característico das relações entre civis e militares em matéria de mobilização econômica era que todos os interesses concernentes acabavam recebendo, de uma forma ou de outra, expressão organizacional. No meado de 1943, existia em funcionamento um tosco, porém eficiente sistema equilibrado de relações entre civis e militares, por meio do qual as demandas dos órgãos militares eram coordenadas com as demandas de muitos outros órgãos por um árbitro – o escritório de Mobilização de Guerra – com o pleno respaldo e apoio do presidente. Com isso, os militares, a exemplo dos civis, foram deixados livres como porta-vozes dos próprios interesses e necessidades peculiares. A diversidade de interesses empenhados na "Batalha do Potomac" reflete-se na historiografia da luta. Ao contrário das memórias e dos relatos que tratam da grande estratégia, que de modo geral não se contradizem na interpretação dos acontecimentos

de maior significação, cada um dos históricos do pós-guerra sobre mobilização econômica tende a dar corpo à perspectiva diferente e limitada de cada um dos participantes no conflito.[35]

O primeiro órgão a existir no campo da mobilização econômica foi o *Army and Navy Munitions Board*, composto pelos subsecretários do Exército e da Marinha. A versão de 1939 do Plano de Mobilização Industrial traçado por esse órgão foi a definitiva expressão do pensamento militar sobre mobilização econômica durante o período de pré-mobilização. Propunha uma estrutura organizacional semelhante àquela desejada pelos militares no campo da estratégia e da política externa, ao mesmo tempo que também prescrevia um papel limitado para os militares e um sistema eficaz de controle civil. O órgão-chave sugerido no plano era uma Administração dos Recursos Bélicos, equipado com pessoal civil qualificado, órgão que deveria propor e executar, em nome do presidente, todas as medidas econômicas necessárias ao prosseguimento da guerra. Diversos outros órgãos civis tratariam de problemas especiais – como finanças, comércio, mão de obra e controle de preços – mas todos se subordinariam à Administração de Recursos Bélicos. A aquisição de armamento de fato, porém, ficaria nas mãos das forças armadas.[36] Havia portanto uma razoável divisão de responsabilidade entre civis e militares. Na prática, embora o PMI tivesse sido ignorado em 1940, o sistema de organização que surgiu em 1943 não era muito diferente daquele proposto no plano.

De acordo com esse plano, o Departamento de Munições deveria dar assistência na instalação inicial da Administração de Recursos Bélicos e depois desaparecer. Na realidade, a existência do departamento era um tanto mais complexa. Fundamentalmente, porque a mobilização econômica se expandiu ao longo de três anos e porque nesse período não existia um órgão civil forte e centralizado como o proposto no Plano de Mobilização Industrial. Em consequência, enquanto a área civil da mobilização evoluía por intermédio de uma série de órgãos de vida curta – a Comissão Consultiva de Defesa Nacional, o Escritório de Gerência de Produção e a Diretoria de Dotações e Prioridades de Abastecimento –, o Departamento de Munições do Exército e da Marinha começou a acumular mais poder, particularmente em relação às prioridades, do que lhe era atribuído dentro

do texto. O Departamento fortaleceu-se ainda mais no final de 1941 com a designação de Ferdinand Eberstadt como seu titular. Todavia, em janeiro de 1942, o presidente criou o Departamento de Produção Bélica, sob a chefia de Donald Nelson, e ordenou que o DM, que desde 1939 tratava diretamente com o presidente, passasse a se ligar com ele por meio daquele órgão. Além disso, um mês depois, eram criados os Serviços de Suprimento do Exército, sob as ordens do general Somervell, para integrar todas as atividades de suprimento do exército e atuar como seu principal porta-voz em matéria de mobilização. O DM ficou então em uma situação difícil. Seu *status* ambíguo de órgão semimilitar – uma criação dos ministérios das forças armadas, mas chefiado por três civis – fez que fosse vista pelos militares como um instrumento de controle civil e, fora deles, como um porta-voz dos interesses militares. O resultado líquido foi que o órgão perdeu estatura e funções de ambos os lados. Os órgãos de provisão do exército e da marinha preferiam apresentar suas necessidades diretamente ao DPB e, quando o sistema de prioridades foi interrompido, esse departamento assumiu a administração dos planos de Exigências de Produção e de Controle de Materiais que o sucederam. Efetivamente, Eberstadt assumiu o DPB no outono de 1942, para colocá-lo em ação. Com esse lance, o Departamento de Munições do Exército e da Marinha foi rebaixado a uma condição de órgão menor.[37]

Com o desaparecimento do DM, o elemento-chave nas relações entre civis e militares na frente de mobilização centralizou-se nas relações entre o Departamento de Produção Bélica e os órgãos provedores do exército e da marinha. O papel dos militares aqui era claro e inequívoco. Eram responsáveis pela aquisição do material bélico de que necessitavam e perseguiram esse objetivo com franca dedicação. Cuidavam das necessidades militares e só delas. Era da responsabilidade de alguém mais representar os interesses do restante da economia. O problema era saber a identidade desse alguém mais. A diretriz presidencial que criou o DPB dera a seu titular amplos, porém mal definidos, poderes sobre toda a operação de mobilização industrial. O Escritório de Gerenciamento de Produção e a Diretoria de Dotações e Prioridades de Suprimento haviam sido extintos e seus poderes transferidos para o referido departamento, com outros privilégios de autoridade. Ao chefe deste departamento cabia "exercer direção geral

sobre a provisão de guerra e o programa de produção" e "determinar as diretrizes, os planos, os processamentos e métodos dos diversos departamentos federais, estabelecimentos, e a respeito de intendência e produção de guerra".[38] A intenção um tanto óbvia dessa ordem era fazer do departamento e seu titular os supremos árbitros do programa de mobilização de guerra. Entretanto, imediatamente depois de ter tomado posse, Nelson começou a delegar funções essenciais a outros órgãos. Ainda mais prejudicial a seus poderes foi o fato de que a necessidade crucial, em 1942, não era tanto por um árbitro de reivindicações conflitantes, e sim por um órgão que representasse as necessidades da economia civil. Era essa uma nova necessidade. Até a primavera de 1942, a divisão de abastecimento civil do Departamento de Produção Bélica e seus antecessores se preocuparam, essencialmente, em acelerar a conversão à produção de guerra. Entretanto, na medida em que a situação começou a ficar tensa e se avolumavam as manifestações de exigências militares, tornava-se óbvio que alguém precisaria defender as necessidades civis essenciais. Talvez por mera pobreza de estratégia administrativa, o Departamento não expandiu seu escritório de abastecimento civil nem o destacou como um órgão separado. Consequentemente, ela própria se tornou o principal porta-voz das necessidades civis. Em vez de árbitro, ela passou a ser vista como um dos órgãos reivindicantes na luta por recursos escassos. As ordens de seu diretor recebiam menos atenção e menos acatamento, enquanto se tornavam mais e mais frequentes as solicitações feitas por cima de sua cabeça ao presidente. A equipe de Nelson convenceu-se de que os militares estavam dispostos a tomar conta de toda a economia, e estes se mostravam igualmente certos de que o Departamento só tinha uma vaga ideia de que uma guerra estava acontecendo em algum lugar.

A questão ficou ainda mais complicada com a transferência de Eberstadt, em setembro de 1942, do Departamento de Munições do Exército e Marinha para o Departamento de Produção Bélica. Com efeito, Eberstadt representava os militares dentro da estrutura desta última. Nesse sentido, se Nelson tivesse sido capaz de contrabalançar Eberstadt com seu outro vice-diretor, Charles E. Wilson, teria tido condições de salvar sua posição. Mas, naquela altura, os militares estavam completamente contra ele e, no início de 1943, os ministérios

militares instaram junto ao presidente para que o exonerasse e reorganizasse o Departamento sob a liderança de Baruch e Eberstadt. Nelson antecipou-se a essa medida despedindo Eberstadt, salvando a posição pessoal à custa de seu órgão. Com Eberstadt longe, as Forças Armadas só podiam ver o Departamento de Produção Bélica como um rival declarado. Por outro lado, se Nelson tivesse perdido a batalha, Baruch e Eberstadt bem que poderiam ter restabelecido a autoridade do DPB como supervisor geral da produção de guerra. Ficou claro, no entanto, que o DPB "era um membro do conjunto de órgãos e não... o órgão dominante que fora criado no papel por ordem executiva do presidente em janeiro de 1942".[39] Era inevitável a criação de um órgão superior para coordenar o DPB, os militares e os demais civis.

O Escritório de Mobilização de Guerra, fundado em maio de 1943 sob a liderança de James F. Byrnes, exerceu de fato a autoridade que o DPB possuíra no papel. Esse escritório era um prolongamento do Escritório de Estabilização Econômica, criado no outono anterior sob a direção de Byrnes. Embora essa última repartição, teoricamente, não tivesse responsabilidade alguma pela produção, também se imiscuíra pouco a pouco na autoridade do DPB, mesmo porque não se podia traçar qualquer linha nítida entre produção e estabilização. De mais a mais, Byrnes instalara-se na Casa Branca, o que lhe deu o prestígio e a influência que o diretor do DPB não possuía. Com a instalação do referido Escritório, essa tendência foi formalizada, o DPB acabou rebaixado e Byrnes surgiu como "presidente adjunto" encarregado da mobilização econômica. Posteriormente, no outono de 1944, o Congresso deu ao Escritório de Mobilização de Guerra, então rebatizado de Escritório de Mobilização e Reconversão de Guerra, uma base estatutária. Ao longo de sua existência, esse órgão iria ter condições de se manter como um árbitro, especialmente em decorrência de dois fatos. Por época de sua criação, todos os grandes interesses envolvidos no programa de mobilização encontraram representação de uma forma ou de outra. Desse modo, para o Escritório de Mobilização de Guerra era impossível colocar-se na posição de porta-voz de um reivindicador contra outro. Em vez disso, era necessário conciliar e coordenar reivindicações e demandas conflitantes. Em segundo lugar, embora mantendo um quadro pequeno de funcionários,

o próprio Byrnes, como a Junta de Chefes de Estado-Maior, permaneceu perto da fonte de autoridade de tal modo que, para todos os efeitos e finalidades, uma ordem sua era uma ordem do presidente. E quando, ocasionalmente, passavam por cima da cabeça do diretor do ENG, alguns órgãos tinham pouca chance de sucesso. Os anais indicam que nos dois últimos anos da guerra o Escritório teve condições de desempenhar o papel de mediador e de árbitro entre órgãos civis e militares conflitantes. Os militares foram mantidos em sua esfera, embora com suas demandas essenciais atendidas.[40]

Os Frutos da Harmonia e da Acrimônia

Os diferentes padrões de relações entre civis e militares em estratégia e política externa, por um lado, e em mobilização econômica, por outro, oferecem motivos consideráveis de reflexão. De lado, havia cooperação e harmonia; do outro, conflito e acrimônia. Que padrão foi o mais bem-sucedido? Certamente, na frente interna, grande parte da sanguinária "batalha de Washington" poderia ter sido evitada se um órgão semelhante ao Escritório de Mobilização de Guerra tivesse sido criado antes. Não obstante, é impossível não concluir que, com todos os seus antagonismos, hostilidade, xingamentos e manobras, o sistema interno de acrimônia foi muito mais bem-sucedido que o externo de harmonia. Por qualquer padrão que fosse, relativo ou absoluto, a mobilização econômica norte-americana foi um sucesso extraordinário. Tendo começado bem mais tarde do que qualquer outro dos grandes participantes da luta, muito cedo os alcançou e superou. Isso não se deveu, simplesmente, a recursos superiores. Refletiu também planejamento e organização superiores. Comparado com a mobilização econômica da Alemanha e do Japão, o esforço norte-americano foi conduzido com realismo e previdência.[41]

O contraste entre a formulação das políticas externa e interna dos Estados Unidos salientava-se pelos diferentes papéis de militares e civis em cada uma delas. Com relação a negócios estrangeiros, o papel dos militares foi essencialmente instrumental. Como se dizia em 1940, a função dos líderes políticos era determinar o "quê", enquanto a dos militares era decidir "como". Internamente, isso foi invertido;

era função dos militares determinar as grandes linhas políticas – as exigências militares, o "quê" – e competia aos órgãos civis determinar "como" os itens militares finais teriam de ser produzidos. Em ambos os casos, o lado instrumental "como" tinha a importante função de representar capacidade e a permanente perspectiva de provê-la. Este lado também podia agir como inibidor e como estímulo, com respeito à mobilização de capacidade para a concretização de objetivos políticos, quer fossem os de defesa de um particular espaço territorial, quer se tratasse da produção de certo número de carros de combate, por exemplo. Na Segunda Guerra Mundial, os órgãos civis encarregados da mobilização desempenharam esse papel com perfeição. Antes da entrada dos Estados Unidos na guerra, eles estimularam os militares a aumentarem suas metas de produção: em certa altura de 1940 e 1941, os órgãos civis de mobilização estavam advogando objetivos de produção duas ou três vezes maiores do que aqueles apresentados pelos militares, cujo pensamento ainda estava dominado pelos racionamentos dos anos 1930. Mas, logo que a guerra se pôs em marcha, as políticas foram invertidas. Os órgãos militares fixaram lá no alto suas metas de produção, enquanto os órgãos civis, particularmente na famosa "disputa de viabilidade" de 1942-43, costumavam lembrá-los das necessidades dos patrícios civis, da conveniência de preservar recursos de capital e dos limites impostos à capacidade econômica do país. Do mesmo modo, já perto do final da guerra, era Nelson, no Departamento de Produção Bélica, quem dava início aos preparativos de reconversão, em um momento em que os militares ainda estavam demandando toda espécie de produção bélica. Assim, os órgãos instrumentais, no caso os civis, serviram para lembrar aos militares da natureza temporária de suas metas imediatas. Eles estavam sempre a cuidar das possibilidades a serem exigidas no futuro. A interação entre a preocupação militar com metas políticas imediatas e a preocupação civil com o desenvolvimento e a preservação do instrumento econômico resultou em uma política de mobilização sábia em linhas gerais.

Compare-se tal quadro com o da política externa. Aqui, os órgãos políticos, o presidente e o ministro das Relações Exteriores é que deveriam fixar as metas imediatas, cabendo aos militares se preocuparem com os meios a serem utilizados na consecução dessas metas. Antes de os Estados Unidos entrarem na guerra, os militares

desempenharam o papel apropriado de alertar para a necessidade de maior poderio bélico e de preconizar um retardamento do conflito até que esse poderio fosse alcançado. Entretanto, logo que o país entrou na guerra, eles deixaram de se preocupar com o problema permanente, com o qual era função deles preocupar-se – a segurança nacional – e passaram a se envolver com a consecução das metas políticas do momento. Em vez de olhar para o futuro, eles rendiam-se ao presente. A meta postulada pelo órgão político tornou-se tão esmagadora em sua reivindicação que tudo o mais deveria ser esquecido. Esse não foi o caso na frente interna porque, em cada etapa, a meta de exigências militares constituía um desafio. Por outro lado, na frente estratégica, os militares renunciaram à responsabilidade de pensar a respeito das permanentes demandas da segurança norte-americana e investiram de corpo e alma na meta política da vitória total.

A deficiência básica na conduta da Segunda Guerra Mundial foi, portanto, a insuficiente representação do ponto de vista militar na formulação da estratégia nacional. Esse interesse-chave, que teria desempenhado um papel importante, foi negligenciado e colocado em segundo plano. Na frente econômica, por outro lado, com todas as controvérsias que ocorriam, os interesses todos puderam se manifestar. O resultado foi que a mobilização econômica se traduziu em um sucesso brilhante, ao passo que a conduta estratégica da guerra deixou algo a desejar. "Os grandes erros da guerra" estavam no campo da estratégia, e não no da mobilização. Menos harmonia teria produzido melhor política. Se a Junta de Chefes de Estado-Maior, em vez de se sentar nas cadeiras do poder e abraçar metas civis, tivesse preservado seus papéis militares e advertido os líderes políticos de que guerra alguma é a última e que os problemas de segurança militar continuariam conosco depois da Vitória, os Estados Unidos teriam saído da guerra em posição estratégica muito melhor do que o fizeram. O transtorno das relações norte-americanas entre civis e militares foi simplesmente o reflexo institucional de uma enfermidade mais profunda: a ignorância e as esperanças ingênuas que levaram o povo norte-americano a trocar segurança militar por vitória militar.

13

Relações entre civis e militares na década pós-guerra

As Alternativas

O aspecto extraordinário que caracterizou as relações entre civis e militares na primeira década depois da Segunda Guerra Mundial foi o aguçamento e a persistência da tensão entre imperativos militares e a sociedade liberal norte-americana. Tal tensão foi o produto da permanente ascendência do liberalismo na mentalidade nacional. Por um lado, as constantes sugestões de aplicação da proposta liberal ao relacionamento entre civis e militares e, por outro, a intensificação das ameaças à segurança militar contribuíram para aumentar não apenas as condições de preparo das forças armadas como também a relevância de sua ética para a política nacional. A Guerra Fria deslocou a ênfase, em matéria de política externa, da diplomacia e das intrigas para a construção e a operação. Sob o antigo modelo de política internacional com um número considerável de grandes potências, o elemento diplomático propendia a ser o poder relativo dos diversos Estados. O elemento dinâmico eram as mudanças em coalizões e alinhamentos entre os Estados. Entretanto, depois da Segunda Guerra Mundial, o componente diplomático tornou-se relativamente estático – de modo geral havia países de um lado e outro da Guerra

Fria – ao passo que o elemento dinâmico consistia no relativo poderio militar e econômico das duas coalizões. As passagens da China e da Iugoslávia de um lado para outro da Guerra Fria alterou o equilíbrio de poder, porém a importância desses países empalidecia diante do progresso relativo da União Soviética e dos Estados Unidos no desenvolvimento das possibilidades termonucleares. Destarte, as demandas militares tornaram-se um ingrediente fundamental de política externa, com seus homens e instituições adquirindo uma autoridade e uma influência como jamais tiveram no cenário norte-americano.

A questão básica que se levantava era a seguinte: como pode uma sociedade liberal cuidar de sua segurança militar quando isso requer a manutenção de forças e instituições profissionais em fundamental desacordo com o liberalismo? Três respostas eram teoricamente possíveis. A tensão podia ser aliviada pela volta ao modelo pré-1940 das relações entre civis e militares cortando-se as Forças Armadas até os ossos, isolando-se da sociedade as instituições militares e reduzindo-se a influência castrense a níveis insignificantes. A sociedade norte-americana permaneceria fiel a seu liberalismo e os militares retornariam para dentro da concha de seu conservadorismo profissional. Na busca dessa política, entretanto, tais valores só seriam alcançados em detrimento da segurança militar nacional. Uma segunda solução seria aceitar o aumento da autoridade e da influência militares, mas insistindo-se em que seus líderes abandonassem a perspectiva profissional e suas instituições fossem reformadas de acordo com linhas liberais. Embora sacrificando o tradicional conservadorismo militar, isso garantiria a continuidade do liberalismo na sociedade norte-americana e, ao menos temporariamente, proporcionaria a segurança militar desejada. Mas, como aconteceu na Segunda Guerra Mundial, poder-se-ia alcançar esses fins à custa de metas em longo prazo e com a perda final da eficiência militar. Por último, a tensão entre os militares e a sociedade poderia ter diminuído se esta tivesse chegado à compreensão e apreciação mais simpáticas do ponto de vista militar e de suas demandas. Tal atitude envolveria uma drástica mudança na base da ética liberal. Seria a solução mais difícil do problema, porém a mais duradoura. Na prática, o relacionamento entre civis e militares, na década que se seguiu ao término da Segunda Guerra Mundial, não obedeceu exclusivamente a esses

caminhos. A tensão entre a perspectiva militar conservadora, os valores liberais da sociedade e o aumento do poder militar permaneceu, em grande parte, sem solução. As tendências predominantes na política e na prática, todavia, inclinavam-se para a primeira e a segunda dessas soluções: as tradicionais propostas liberais da extirpação ou da transmutação dos valores e instituições militares.

Perspectivas nas Relações entre Civis e Militares do Pós-Guerra

A hipótese do Estado-caserna. A década imediata do pós-guerra presenciou o aparecimento, no cenário norte-americano, da primeira teoria consciente, sistemática e sofisticada de relações entre civis e militares desde os tempos do pacifismo empresarial de Spencer, Sumner e Carnegie. Originalmente formulada por Harold Lasswell em 1937, como uma interpretação da Guerra Sino-Japonesa, a ideia do Estado-caserna só foi plenamente desenvolvida e popularizada por seu criador durante a Segunda Guerra Mundial e algum tempo depois.[1] Tornou-se então uma teoria em voga da relações entre civis e militares, endossada por intelectuais e citada pelos veículos de comunicação de massa. A importância da concepção de Lasswell originava-se da tentativa de aplicar os pressupostos e valores tradicionais do liberalismo norte-americano à aparente realidade de crise militar constante. Combinava três elementos: uma análise dos conflitos internacionais no século XX; a previsão de que o resultado da beligerância permanente seria o aparecimento de uma forma particular de organização social; e uma manifestação de preferência por uma comunidade mundial como a única alternativa possível para a citada associação.

A análise de Lasswell começou no ponto em que Herbert Spencer a largara. O curso natural da história é progressivo e para cima, desde a sociedade de casta belicosa e militarista até a sociedade democrática pacífica e burguesa. O polo oposto ao Estado guerreiro ou Estado-caserna é o estado empresarial que, no século XIX, se tornou cada vez mais dominante. Naquela época, as metas da sociedade eram econômicas – "a busca pacífica da prosperidade" – e a ascensão de

complexas relações comerciais "pareceu criar um mercado mundial que proporcionaria a base material para uma limitada ordem mundial". Entretanto, provavelmente início da Primeira Guerra Mundial, a história saiu dos trilhos. A tendência invertia-se então "*do* progresso rumo a uma comunidade mundial de homens livres, *para* uma ordem mundial na qual o Estado-caserna-prisão reintroduz sistemas de casta voltados para o social". Como resultado dessa interrupção ou desse desvio da história, a tendência "do nosso tempo afasta-se do domínio do empresário e se inclina para a supremacia do soldado". A guerra acelera essa tendência, porém a própria "ameaça constante de guerra pode acarretar uma reversão no rumo da história". Lasswell era vago quanto às causas de guerra, de crise e de insegurança. Olhando para um mundo em plena metade do século XX, ele aceitava como fato a existência delas. Entretanto, partindo da teoria liberal de progresso, ele não tinha qualquer explicação real para a razão de sua existência. Eram causas aparentemente ligadas ao "modelo revolucionário mundial dos nossos tempos", que começou com o assalto do comunismo ao poder na Rússia, em 1917. Isso motivou uma tensão contínua entre as ideias universais do comunismo e as carências e instituições particulares do Estado russo. O Estado-caserna não é apenas o produto lógico da revolução mundial, mas também uma reação contra ela. Em seus escritos mais antigos, Lasswell dá a impressão de admitir essa última hipótese, enquanto nos escritos posteriores parece reconhecer a primeira. Sempre que um Estado adota aquela forma de organização social, o modelo tende a se universalizar. Tanto nos Estados Unidos quanto na União Soviética, ele será o produto inevitável da prolongada continuação da Guerra Fria.

Na previsão de Lasswell quanto à natureza do Estado-caserna, achavam-se implícitas muitas concepções errôneas no que tangia à essência dos valores militares, à possibilidade de militarização em uma sociedade liberal e à ligação entre modelos de relações entre civis e militares e formas de Estado. Em sua opinião, a base do Estado-caserna estava na subordinação de todos os propósitos e atividades à guerra, bem como na preparação para a guerra. A preeminência de valores e intentos belicosos reflete-se no papel dominante que os militares desempenham no Estado. Aqui Lasswell caiu na tradicional identificação liberal dos militares com a guerra e a violência. Apegado à

visão errônea de que os militares são mais inclinados à guerra do que os civis, ele facilmente chegou a uma estimativa exagerada do poder deles na sociedade moderna, concluindo que a militarização de sistemas de convicção seria relativamente fácil sob a ameaça de guerra. Em antigas formulações, ele frisava o papel predominante da elite militar na direção do Estado-caserna. Em estudos posteriores alargou essa visão da elite dirigente para incluir também a polícia; os especialistas em violência externa e interna formavam então um grupo de cúpula. Coincidentemente, ele falava mais do Estado "caserna-policial" ou da "caserna-prisão" do que propriamente do Estado-caserna. Mas Lasswell insistia no vezo liberal de ver os militares como o inimigo, identificando-os neste caso com a polícia totalitária. Mais especificamente, até chegou a identificar aquela forma de organização como a ameaça mais iminente da época. Em 1937, era o Japão o modelo que mais se aproximava desse estado; ao início da Guerra Fria foi a Rússia soviética o país que mais cabalmente manifestou tendências de Estado-caserna.

Essa organização exige a centralização do poder nas mãos de poucos. O Executivo e os militares ganham força, em detrimento do Legislativo e dos políticos civis. As instituições democráticas são abolidas ou se tornam mera formalidade. "A autoridade flui de cima para baixo desde os comandantes lá no topo, enquanto mal se tolera a iniciativa das bases". Lasswell admitia que controle militar é incompatível com democracia, identificando nas relações entre civis e militares uma forma de governo. No Estado-caserna, o raio de ação do governo acaba se expandindo tanto que praticamente se transforma em um prolongamento da sociedade. Tecnologia, indústria, ciência e força de trabalho, tudo é arregimentado para fins de guerra. Tal utilização dos recursos da sociedade em favor da defesa militar é improdutiva por definição. O Estado-caserna difere tanto do capitalismo quanto do socialismo, no que tange à destinação dada à produção: na verdade, em certo ponto Lasswell definiu a "crise dominante do nosso tempo" sendo "socialismo *e* capitalismo *versus* Estado-caserna-prisão". Este apresenta um aspecto igualitário, mas é o igualitarismo do campo de batalha: igualdade de pequenas rações e muito perigo. O Estado-caserna se traduz, em suma, como a nação em guerra de Ludendorff e a sociedade militante aliada à tecnologia moderna de Spencer. Em sua forma definitiva, em nada se distingue do moderno totalitarismo.

De formas diversas Lasswell classificou o aparecimento de um Estado-caserna: "provável", "plausível" e "possível de acontecer". A única alternativa admissível para ele, o "triunfo da felicidade humana" em uma comunidade mundial, entretanto, "ao menos não está fora de questão". A ciência e a tecnologia moderna aglutinam o mundo. As aspirações fundamentais da humanidade são as mesmas no mundo. Até mesmo as culturas russa e norte-americana compartilham de muitos pontos em comum. O próprio interesse das elites dirigentes em elevar o padrão de vida e o nível do conhecimento científico as levará a reduzir as probabilidades de guerra. Se a guerra pode ser procrastinada, os fatores de "consciência e de esclarecimento comuns" permitirão a "firme retomada da cooperação". Logo que isso comece, os "escassos pingos de contato pacífico entre os dois campos polarizados se transformarão em uma enorme corrente, inaugurando uma nova era de associação pacífica na qual a comunidade mundial faz progressos diretos tendo em vista uma comunidade mais perfeita de homens livres". O resultado final será "uma cultura mundial homogênea combinando ciência e democracia", uma "correlação global de poder" e uma "eventual integração da humanidade". Lasswell combinou uma variedade de propostas liberais em sua ênfase nas influências formadoras da ciência, cultura, razão, psiquiatria, economia e tecnologia.

A unidade mundial será o fim da política norte-americana. "Nossas metas são, de fato, positivas e de abrangência mundial". Assim como é impossível, dentro da mesma sociedade, a manutenção de instituições liberais e militares, também o é a permanência de dois sistemas conflitantes no mesmo mundo. Ou se estabelece uma unidade pacífica ou persistirá a disseminação de Estados-casernas, que acabarão se transformando em um conflito mortal. Este só pode significar a "aniquilação quase total da humanidade". Produzirá não uma única Roma, porém duas Cartagos. Nessa altura, todavia, a destruição será preferível à continuidade da vida em uma sociedade militarizada. A corrosão das instituições livres pelos preparativos de guerra constitui "ameaça mais insidiosa" do que uma terceira guerra mundial, ainda que esta "devaste o homem e suas obras em uma escala sem precedente". A "realidade final da guerra é, provavelmente, menos perigosa do que a perpétua preparação para a guerra".

Lasswell sustentava que deveria haver paz total na comunidade mundial ou guerra e destruição totais. Ele descartava a possibilidade de luta contínua e de adaptações. Com isso refletia a recusa liberal de tolerar a perspectiva de atritos constantes entre unidades sociais. A história deve chegar a um fim de uma forma ou de outra. Na origem dessa visão está a intolerância psicológica da diferença e o anseio psicológico por universalidade e harmonia. As alternativas são a unificação mundial ou a guerra mundial: o inatingível ou o insuportável. A teoria de Lasswell era uma medida do pessimismo, e até do desespero, aos quais era impelido o liberal ao contemplar o cenário pós-Segunda Guerra Mundial. Sua voz era a do desespero e da desesperança, o angustiado reconhecimento da extensão à qual as ilusões liberais foram reduzidas pela obstinada hediondez da situação humana.

Fusão político-militar. A teoria do Estado-caserna foi um esforço de adaptação à ocorrência de crise militar prolongada. A teoria da fusão político-militar foi um esforço de adaptação à existência do poder militar intensificado. Enquanto a hipótese do Estado-caserna era uma expressão passiva de desamparo em face das condições mundiais, a demanda por fusão era uma tentativa positiva para resolver um dos aspectos do problema ao negar a possibilidade de especialização funcional. Essa teoria originou-se do fato inegável de que as diretrizes militares e as políticas viram-se muito mais estreitamente inter-relacionadas no mundo do pós-guerra do que antes. Afirmava, entretanto, que se tornara impossível manter a distinção entre funções políticas e militares no setor mais alto de governo. Repetia-se, cada vez mais, que novos desenvolvimentos haviam tornado estéreis, obsoletas e sem sentido as antigas categorias de "político" e "militar". A teoria de coalizão dominou o pensamento civil sobre problemas administrativos de relações entre civis e militares no período pós-guerra.[2] Nas formas específicas em que ela foi aplicada à análise de instituições governamentais, essa demanda em favor da fusão de funções político-militares constituía, por si só, um novo elemento na visão norte-americana com relação aos de farda. Em parte, ela refletia as dificuldades constitucionais implícitas de manter uma delimitação nítida de responsabilidades militares; em parte derivava-se

da percepção de que, como a guerra se tornara total, também total se tornara a esfera das questões castrenses. Mas, em seu conjunto, ela simplesmente refletia o temor liberal de que maiores poderes da liderança militar significariam maior aceitação do ponto de vista desses profissionais. Consequentemente, ela procurava enfraquecer e subordinar a visão militar profissional e conciliar o maior poder militar com valores liberais, ao postular a inevitável transmutação de liderança militar. Com efeito, a teoria de coalizão procurou resolver o problema das relações entre civis e militares no pós-guerra negando sua existência.

De duas formas manifestava-se essa teoria. Uma das demandas era que os líderes fardados incorporassem fatores políticos, econômicos e sociais a seu pensamento. Essa escola de pensamento respondia à pergunta sempre presente – "Deverão os militares ter mentalidade militar?" – replicando: "Não, eles não devem nem podem ter mentalidade militar, pelo menos nos níveis mais elevados de autoridade". Condenava a mentalidade estreita da "mecânica militar" e elogiava os "estadistas militares" de visão ampla, cujas perspectivas transcendiam ao puramente militar. Sustentava que o único meio pelo qual se poderia assegurar coordenação administrativa entre a Junta de Chefes de Estado-Maior, o Ministério das Relações Exteriores e outros órgãos seria participarem de uma perspectiva nacional comum. Todas as decisões, em matéria de política nacional, afirmava-se, continham elementos militares e civis que não podiam ser segregados. "Não existe essa coisa de decisão puramente militar", diziam em coro os partidários da fusão, retomando a questão de saber quais eram os adequados dispositivos administrativos civis-militares. Obviamente não existe "decisão puramente militar" no contexto da Junta de Chefes de Estado-Maior. Por esse exato motivo é esta é legalmente constituída como um organismo consultivo e não como um órgão de poder decisório. Há no entanto um ponto de vista castrense bastante definido sobre política nacional, que ressalta a importância de considerações de segurança militar. Qualquer decisão sobre política nacional envolve opções entre valores competitivos. A missão dos militares é garantir que a segurança não seja negligenciada pelo detentor político do poder decisório, a quem cabe equilibrar a conveniência de maximizar a segurança militar contra seus custos em outros

valores. A reivindicação da coalizão por estadistas militares liberais significava uma demanda para que os líderes militares negassem a si próprios a fim de desempenhar um papel mais alto. Era essa a forma mais sutil e persuasiva que o antimilitarismo liberal poderia assumir. A teoria ampliou o fato inegável de que toda recomendação de diretriz militar deve firmar-se em certos pressupostos políticos e econômicos para dizer que os militares deveriam aparelhar-se com aqueles pressupostos. Os adeptos dessa posição apontavam para o grau em que, nas conferências interministeriais, os representantes do Ministério das Relações Exteriores traziam à baila argumentos militares, enquanto a Junta de Chefes de Estado-Maior defendia a importância de considerações políticas. Elogiavam também a implantação de instituições, como o *National War College*, não porque proporcionassem aos militares avaliar as complexidades da política nacional, mas porque também possibilitaria aos oficiais chegar às próprias conclusões no que dizia respeito a questões políticas e econômicas. O único ponto sobre o qual os expositores dessa teoria permaneceram vagos foi o conteúdo substantivo do pensamento político no qual desejavam ver engajados os oficiais. A que ideias, ou mais significativamente a ideias políticas de quem, teriam os oficiais que aderir? Essa pergunta, os adeptos da fusão jamais responderam especificamente. Se eles a tivessem abraçado, a quase unânime opinião civil – segundo a qual os líderes militares deveriam integrar ao próprio pensamento elementos não militares – ter-se-ia inevitavelmente dissolvido na implacável controvérsia de um civil contra outro.

Uma segunda manifestação da teoria de coalizão era a pretensão de que os líderes militares assumissem responsabilidades não afetas a eles. O argumento a favor do pensamento não militar da parte desses líderes rejeitava implicitamente a especialização funcional e o controle civil objetivo. Essa segunda pretensão dava explícita preferência ao controle civil subjetivo. Dizia-se que era impossível confiar na neutralidade política dos militares e em sua obediência pura e simples às instituições estatais. Ao contrário, como afirmava Lasswell minimizando a possibilidade do profissionalismo militar, "a perpetuação da supremacia civil pareceria depender não de se manter um conjunto específico de formas governamentais, mas de garantir a vitalidade das metas de valor da sociedade livre entre todos

os seus membros, com ou sem farda".[3] Assim como os "militares mecânicos", que restringiram o pensamento a considerações militares, foram rejeitados, também o foram os "militares técnicos", que definiram com estreiteza o alcance de suas responsabilidades. Uma das mais famosas manifestações da teoria de coalizão era o argumento de que os generais alemães participavam da culpa moral e política do hitlerismo, por não terem se oposto aberta e energicamente aos programas internos e externos do regime nazista. Alguns adeptos dessa crítica, um tanto imprudentemente, desafiaram a lógica ao comparar a denúncia que fizeram a Von Rundstedt em 1945 com um ataque igualmente veemente a MacArthur em 1951. Outros críticos, como Telford Taylor, compreenderam o dilema e cuidaram de lidar com as implicações de suas críticas a favor do cenário norte-americano.[4] Os próprios oficiais norte-americanos, na primeira década do pós-guerra, não perderam de vista a relevância da filosofia da "lealdade superior" de Nuremberg, a bem do próprio comportamento. O general MacArthur fez eco às críticas de muitos civis aos generais alemães quando denunciou o "novo e até então desconhecido e perigoso conceito de que os membros de nossas forças armadas devem obediência e lealdade, primordialmente, àqueles que temporariamente exercem a autoridade poder Executivo do governo, antes do que ao país e à Constituição que juraram defender".[5] Mais explicitamente, outro oficial norte-americano defendeu o que ele considerou fosse a "insubordinação" do capitão Crommelin na controvérsia do B-36, em 1949, pela razão de que:

> As decisões do Tribunal Militar Internacional de Nuremberg basearam-se, em grande parte, no princípio de que os réus militares profissionais deveriam ter obedecido à própria consciência e não às ordens de Hitler. Há, portanto, ocasiões em que a recusa de um militar em cumprir uma ordem não é insubordinação, mas positivamente seu dever.[6]

Desatrelados dos seguros fundamentos do controle civil objetivo, os partidários da fusão exibiram uma arma que podia servir a uma variedade de aplicações.

Influência Militar na Sociedade Norte-Americana

A influência de militares profissionais na sociedade norte-americana, entre 1946 e 1955, foi consideravelmente menor do que havia sido durante a Segunda Guerra Mundial. Mesmo assim, ainda foi de nível sem precedente na ausência de guerra total. O grau em que oficiais de carreira assumiram funções civis no governo, na indústria e na política, e também em que se filiaram a grupos não militares, era um fenômeno novo na história dos Estados Unidos. Durante esse período, os militares exerceram muito mais poder neste do que em qualquer outro grande país. Três das manifestações mais significativas dessa influência foram: (1) a afluência de oficiais a postos governamentais normalmente ocupados por civis; (2) os laços estreitos que se formaram entre líderes militares e lideranças empresariais; e (3) a popularidade e o prestígio generalizados de figuras militares.

Na análise desses papéis militares no pós-guerra, dois pontos são de particular importância. Primeiro: a maior influência dos militares deveu-se fundamentalmente a fatores ligados à Segunda Guerra Mundial e consequentemente a um fenômeno temporário? Ou surgiu de causas associadas à Guerra Fria e consequentemente a algo que podia durar indefinidamente pelo futuro? Inquestionavelmente, os imperativos de maior influência militar, derivada do envolvimento norte-americano na política mundial, contribuíram para um nível muito mais elevado dessa influência, como nunca existira antes de 1940. Todavia, tal influência durante a primeira década do pós-guerra foi também, sob muitos aspectos, um resultado da Segunda Guerra Mundial, uma transferência para tempo de paz não só do prestígio e da influência que os militares adquiriram entre 1940 e 1945, mas também da fraqueza das instituições e da liderança civis ao longo daqueles anos.

Segundo, o que se pergunta é o seguinte: a maior influência militar terá sido acompanhada de aceitação mais unânime do ponto de vista de seus profissionais? De modo geral, o relacionamento inverso entre esses dois fatores, que haviam prevalecido antes na sociedade norte-americana, continuou no período 1946-55. Existiu significativa

brecha entre a rápida e ampla ascensão da influência militar e o sucesso consideravelmente menor das demandas e necessidades militares. Aqueles elementos militares que adquiriram um máximo de influência política foram longe demais ao abandonar a ética profissional. Seus papéis diversificados, de certo modo, tornaram mais fácil para os civis a rejeição dos postulados do pensamento militar do profissional. Os civis normalmente triunfavam em questões em que ocorria uma nítida distinção entre o ponto de vista militar profissional e as tradicionais atitudes civis norte-americanas, como o serviço militar obrigatório e o montante do orçamento militar. Na verdade, a política militar norte-americana ao longo desses anos foi, sob muitos aspectos, uma série de esforços contínuos para escapar à conclusão militar profissional de que o melhor meio de conseguir segurança militar é pela manutenção de forças substanciais em ação.

Participação em governo civil. A penetração de oficiais de carreira em posições de governo, que não exigiam habilidades exclusivamente militares, tomou duas formas: preenchimento militar de posições conjuntas, combinando funções militares e políticas e preenchimento militar de posições civis, em funções especificamente não militares.

Os exemplos mais conhecidos de posições conjuntas foram: (1) governadoria militar de territórios ocupados, como a Alemanha até 1949 e o Japão até 1952; (2) comandos militares internacionais como o da Organização do Tratado do Atlântico Norte e o Comando Coreano das Nações Unidas; e (3) assessoria militar e grupos de treinamento em países que recebiam ajuda norte-americana. As posições conjuntas refletiam o fracasso da organização governamental em se adaptar rapidamente a maior especialização funcional; encontravam-se em uma área em que a teoria de coalizão tornava-se uma realidade. Na ausência de mecanismos institucionais apropriados para o desempenho isolado das responsabilidades militares e políticas, os ocupantes das posições conjuntas desobrigaram-se de ambos os deveres. As governadorias de ocupação foram um fenômeno temporário que resultou da Segunda Guerra Mundial. Enquanto as hostilidades ainda estavam em andamento, e imediatamente depois de seu término, era praticamente impossível separar funções políticas e militares. Governo militar e negócios civis eram naturalmente

tratados por meio da organização do comando militar. Depois do fim da guerra, contudo, a função de segurança militar nos territórios ocupados declinou de importância; os problemas imediatos eram de ordem econômica, social, política e constitucional. Teoricamente, o controle militar, nesse aspecto, deveria ter dado lugar à direção civil e, nas zonas francesa, britânica e russa da Alemanha ele realmente substituiu o controle militar. A popularidade nacional e o apoio político que o general MacArthur recebeu tornaram impossível, porém, reduzi-lo ao *status* de subordinado a um governador civil de ocupação. Na Alemanha, a relutância do Ministério das Relações Exteriores em assumir a responsabilidade do regime de ocupação prolongou o controle militar até 1949. No Extremo Oriente e na Alemanha, grandes equipes de assessoria, dedicadas exclusivamente a assuntos civis e políticos, prestaram assistência ao governador militar no desempenho de suas atribuições políticas. De uma forma ou de outra, essas equipes de composição civil em sua maioria foram agrupadas sob o comando da organização militar ou anexa a esta.

Os comandos internacionais eram uma reação às ameaças à segurança militar oriundas da Guerra Fria. Consequentemente, constituíam uma manifestação mais permanente de organização conjunta. Os comandantes em chefe da OTAN e do Comando das Nações Unidas no Extremo Oriente tinham de dedicar parte substancial de seu tempo ao cumprimento de obrigações políticas e diplomáticas. A natureza mais *ad hoc* do comando da ONU impedia qualquer esforço para aprimorar meios de separar responsabilidades políticas e militares. Na Europa, por outro lado, a criação inicial da organização militar da OTAN e sua monitoração por meio de seus primeiros testes exigiam uma combinação peculiar de habilidades militares, políticas e diplomáticas. Todavia, uma vez estabelecida a estrutura, certo grau de separação de funções se tornava possível. As concepções mais rigorosamente militares de Ridgway e Gruenther relativas às suas tarefas refletiam um esforço para dissociar atividades militares das civis na OTAN. A completa separação das duas funções, contudo, exigia o desenvolvimento de novas formas de instituições políticas internacionais que talvez fossem pouco práticas. Em consequência, sob uma aparência militar e mediante mecanismos militares, os comandantes e estados-maiores da OTAN continuaram a exercer funções políticas,

que as exigências do momento não permitiam fossem desempenhadas mais abertamente.[7]

Os grupos de assessoria militar a países que recebiam assistência dos Estados Unidos combinavam responsabilidades militares com responsabilidades diplomáticas. Em virtude do controle que exerciam sobre a forma mais importante da assistência norte-americana, o grupo de assessoria e seu chefe, às vezes, tendiam a absorver deveres e influência que pertenciam, por direito, ao embaixador e ao Ministério das Relações Exteriores. Embora o problema de organizar representações civis e militares em países estrangeiros, em tal escala, fosse relativamente novo para os Estados Unidos, no passado outros países saíram-se bem dele. A assistência militar e os grupos de assessoria continuarão, sem dúvida, como um aparato relativamente permanente na condução dos negócios externos norte-americanos. A eventual delimitação de deveres e responsabilidades entre missões civis e militares no exterior não deverá apresentar dificuldades insolúveis.

Antes da Segunda Guerra Mundial, oficiais de carreira ocuparam, ocasionalmente, posições civis no governo federal. Entretanto, o alcance da penetração militar na hierarquia civil, depois do conflito, foi de nível completamente sem precedente na história norte-americana. Calculava-se, em 1948, que 150 militares ocupavam importantes postos políticos no governo civil.[8] Muitos dos mais importantes cargos de confiança no governo foram ocupados, em um momento ou em outro, por militares. Os motivos por trás dessa afluência de oficiais a cargos civis eram complexos: uns representavam fatores que, desde muito tempo, se achavam presentes no cenário norte-americano; outros surgiram em decorrência da Segunda Guerra Mundial; e outros ainda originavam-se das novas e contínuas demandas da Guerra Fria.

(1) Nomeações tem sido uma característica tradicional das relações entre civis e militares norte-americanos. Em certas áreas do governo federal, essa tradição antecedia à Segunda Guerra Mundial. Oficiais eram designados para determinados postos mediante desligamento da força a que pertenciam ou depois de reformados. As áreas mais importantes dessas tradicionais nomeações vinculavam-se, estreitamente, a especialidades técnicas em ambas as forças. Oficiais

da marinha eram frequentemente escolhidos para postos federais ligados a atividades marítimas. Entre 1937 e 1949, por exemplo, a Comissão Marítima dos Estados Unidos sempre teve entre seus cinco membros de um a três oficiais, e pela maior parte de sua vida sempre fora chefiada por um almirante. Desde muito tempo, oficiais da arma de engenharia do exército têm sido designados para cargos civis em obras públicas. Nos anos 1930, o *New Deal* lançou mão dos serviços de grande número de oficiais na Administração de Produção Bélica e órgãos congêneres, empregos que prosseguiram, em postos comparáveis, nas administrações Truman e Eisenhower*. Em outra área, a diretoria de veteranos de guerra, para a qual foi nomeado em 1945 o general Bradley, era dirigida por um general desde 1923. Apesar de Bradley ter sido substituído por um civil, é lícito concluir que a tradição de ocupação militar parecia inerente ao cargo. Tais nomeações refletiam a vontade civil de capitalizar tipos especiais de habilidades não militares que certas categorias de oficiais de carreira possuíam. Elas davam a impressão de ser um fenômeno relativamente constante no governo norte-americano.

(2) As nomeações políticas e honoríficas foram particularmente características dos anos que imediatamente se seguiram à Segunda Guerra Mundial. Depois do conflito, foram muitas as nomeações feitas, mormente para homenagear ou premiar comandantes militares que se haviam sobressaído nos campos de batalha. A seleção de eminentes generais e almirantes para servir na Comissão de Monumentos de Guerra, a designação de figuras militares para comissões *ad hoc* e algumas nomeações de militares como embaixadores caíam nessa categoria. As designações honoríficas foram mais frequentes no governo de Truman que no de Eisenhower. Muitas das nomeações entre 1945 e 1955 também refletiram indubitavelmente o propósito

* O general de divisão Philip Fleming, por exemplo, foi oficial executivo e vice-administrador da Administração de Produção Bélica, de 1933 a 1935, e administrador de obras federais de 1941 a 1949. O general de divisão Edmond H. Leavy foi vice-administrador de produção bélica, na cidade de Nova York, de 1938 a 1940, e comissário-assistente do referido órgão em 1940. Eisenhower nomeou o general de brigada Herbert D. Vogel presidente da TVA e o general de brigada John S. Bragdon coordenador de obras públicas.

da administração Truman de aproveitar a popularidade política dos altos comandantes da Segunda Guerra Mundial para carregar o fardo da política externa. Provavelmente, o caso mais conhecido em que essa motivação esteve presente foi o aproveitamento do general Marshall como enviado presidencial à China, como ministro das Relações Exteriores e da Defesa. Mas nomeações políticas e honoríficas foram fenômenos temporários. Era possível que governos posteriores não tivessem particular necessidade de tal apoio político como teve a administração Truman. Só mesmo uma guerra total era capaz de produzir heróis militares populares de estatura suficiente a proporcionar tal apoio e a merecer postos honorários.

(3) As nomeações administrativas refletiam as novas, porém contínuas, exigências da Guerra Fria. A grande massa das nomeações militares para postos civis, na primeira década do pós-guerra, ocorreu na área dos negócios externos e dos órgãos de defesa, que pode muito bem ser denominada de natureza "administrativa". Resultavam de novos imperativos, como a possibilidade de aquele estado de coisas permanecer existindo por tempo indefinido. Antes de 1933, eram relativamente pequenas as exigências por pessoal que o governo federal tinha. A expansão dos órgãos internos durante o período do *New Deal* foi controlada pelo deslocamento em direção a Washington de trabalhadores especializados, acadêmicos, advogados e outros profissionais orientados pelo programa. Para executar suas atividades de guerra, o governo atraiu empresários e profissionais graças ao duplo apelo da natureza temporária do trabalho e do dever patriótico de prestar serviço ao país. Entretanto, conseguir funcionários para importantes atividades de defesa e de serviço externo, o que continuou depois de 1945, constituía um problema difícil. Os empregados temporários, em serviço de guerra, dispersaram-se por suas cidades natais; os adeptos do *New Deal* mostravam-se geralmente desinteressados em assuntos externos; e o empresariado quase sempre manifestava pouca disposição para trabalhar com governos democratas. Não havia, portanto, fonte imediata de civis com experiência administrativa e diplomática. Assim, os militares foram chamados para preencher o vácuo. Acostumados com o serviço público e baixos vencimentos, isentos de filiações esquerdistas e sem vínculos com grupos especiais de interesses, os oficiais mostravam-se dispostos a trabalhar para o

governo. Ainda que as qualificações militares não fossem requisitos para os postos aos quais eles eram designados, a experiência militar proporcionava-lhes certo tipo de tirocínio e formação não possuído por nenhum grupo de cidadãos em disponibilidade. O Ministério das Relações Exteriores, particularmente no que tangia a órgãos civis, exigia pessoal competente e experimentado; nos anos imediatamente subsequentes à guerra, utilizou os serviços de oficiais de carreira.* A proporção de oficiais em cargos de defesa e de negócios externos começou a declinar depois de 1946 e 1947, tendo a administração Eisenhower substituído, em certa escala, oficiais por pessoal recrutado da empresa privada. No entanto, a total suspensão das nomeações de militares para serviço administrativo dependia da constituição de uma fonte permanente de administradores civis de alto nível, com formação e experiência superiores às dos militares, nesse campo.

---

* Entre esses, figuravam: general George C. Marshall, enviado especial à China, 1946, ministro das Relações Exteriores, 1947-49; general Henry C. Byroade, diretor do Bureau de Negócios Alemães, 1949-52, secretário-assistente de Estado, 1952-55, embaixador no Egito, 1955; general de divisão John H. Hilldring, secretário-assistente de Estado, 1946-47; tenente-general Walter Bedell Smith, embaixador na URSS, 1946-49, subsecretário de Estado, 1953-55; contra-almirante John W. Bays, chefe da Divisão de Serviço Externo, 1947-49; capitão Lee W. Park, chefe da Divisão de Cartografia da Marinha, 1944; general de divisão Thomas Holcomb, encarregado de negócios na África do Sul, 1944-48; tenente-general Albert C. Wedemeyer, representante especial na China e na Coreia, 1947; almirante Alan G. Kirk, embaixador na Bélgica, 1946-49, embaixador na URSS, 1949-52; general de divisão Philip Fleming, embaixador na Costa Rica, 1951-53; almirante Raymond A. Spruance, embaixador nas Filipinas, 1952-53; general de brigada Frank T. Hines, embaixador no Panamá, 1945-48; contra-almirante Arthur A. Ageton, embaixador no Paraguai, 1955. Outras importantes nomeações de militares incluíam: general de divisão Kenneth D. Nichols, gerente geral da A.E.C., 1953; general de divisão Edmund B. Gregory, dministrador da War Assets Adm., 1946; general de divisão Robert M. Littlejohn, administrador da War Assets Adm., 1946-47; tenente-general William E. Riley, do Serviço de Saúde, diretor da F.O.A., 1953; vice-almirante Walter S. Deney, diretor da F.O.A., 1953; general de divisão Glen E. Edgerton, diretor gerente do *Export-Import Bank*, 1953.

A afluência de militares a cargos civis despertou muitas críticas, em epecial nos anos entre 1946 e 1948. As nomeações de militares eram consideradas como um sinal de militarização do governo, do abandono do controle civil e da iminência da implantação do Estado-caserna. O Congresso, por exemplo, recusou-se a aprovar três das nomeações de militares feitas pelo presidente Truman.* Por sua vez, a escolha do general Marshall como ministro da Defesa em 1950 provocou novos debates sobre a questão. Alguns dos militares indicados pela administração Eisenhower encontraram vigorosa oposição parlamentar.[9] Todas as críticas às nomeações militares praticamente eram expressas em relação a princípios abstratos, constitucionais e políticos, e de perigo generalizado ao governo civil. Com poucas exceções, era impossível demonstrar que os atos de um determinado oficial refletissem as qualidades inerentemente perigosas da mentalidade militar. Compreendia-se que se citasse o influxo geral de militares como uma prova da tendência para o Estado-caserna. Mas quando se descia aos casos específicos de Bradley como administrador dos Veteranos, ou de Marshall como ministro das Relações Exteriores, a ameaça de militarização rapidamente se evaporava. Os oficiais de carreira integravam-se ao novo *milieu* civil servindo a fins não militares, motivados por considerações não militares e desempenhando suas tarefas sem diferença alguma de seus antecessores ou sucessores civis. Os oficiais que se transferiram para o Ministério das Relações Exteriores, em 1946 e 1947, indubitavelmente contribuíram para a imagem mais conservadora que esse ministério projetou durante aqueles anos. E até isso significou, em grande parte, uma adaptação ao ambiente civil, pois a nova mentalidade sobre política externa, que se tornou dominante no Ministério em 1947 e 1948, tinha raízes profundas no próprio pessoal efetivo do órgão. A grande

* General de divisão Lawrence S. Kuter para presidente da CAB, general Mark Clark para embaixador no Vaticano e o almirante de esquadra Chester W. Nimitz para presidente da Comissão sobre Segurança Interna e Direitos Individuais. Todos os três casos envolveram questões controversas, mas que não diziam respeito ao passado militar do indicados. Sabe-se que o presidente Truman oferecera a presidência da CAB a seis civis, que declinaram da missão, antes de escolher o general Kuter.

facilidade com que os oficiais se adaptaram aos papéis e perspectivas civis obrigou os críticos a mudarem de argumento. Diziam agora que os oficiais designados eram exceções inócuas à regra desejável, mas que se estava criando precedentes perigosos para o futuro. Também esse argumento não convencia. O "civilizamento" dos oficiais não constituía uma exceção. Era na verdade a única regra que o liberalismo norte-americano permitiria.

A aproximação empresário-militar. Na primeira década do pós-guerra, poucas manifestações simbolizaram mais dramaticamente o novo *status* dos militares do que a grande intimidade que eles passaram a ter com a elite empresarial da sociedade norte-americana. Antes da Segunda Guerra Mundial, militares e capitalistas, de fato e de direito, haviam sido polos separados. A comunidade empresarial tinha pouca utilidade para as demandas militares, valorizava pouco a perspectiva militar e dispensava pouco respeito aos militares. Estes respondiam igualmente. Finda a guerra, registrou-se nesse relacionamento uma abrupta mudança. Oficiais e empresários revelaram um novo e recíproco respeito. Generais e almirantes da reserva ocuparam, em número sem precedente, diretorias executivas de empresas; novas organizações surgiram para estreitar a brecha entre o gerenciamento empresarial e a liderança militar. Para os oficiais, a empresa representava o epítome do estilo de vida norte-americano. As ligações com ela eram uma prova positiva e uma garantia de que ambos haviam abandonado a velha carapaça e se tornado membros respeitáveis da comunidade nacional. Financeira e psicologicamente, os militares que se transferiram do serviço ativo para a empresa privada ganharam em segurança, aceitação e bem-estar. Por outro lado, as firmas capitalizaram o prestígio de comandantes conhecidos, as habilidades e a competência dos oficiais em campos técnicos não militares, bem como suas qualidades de administradores e organizadores, de par com a assistência que prestavam nos negócios com o Ministério da Defesa. Os laços que uniram os dois grupos, na primeira década do pós-guerra, foram muitos e fortes. Na verdade, eles se firmavam em dois fundamentos bem diferentes: um de amplo alcance, mas de duração passageira; outro mais restrito, porém mais permanente.

A base mais efêmera da aliança empresário-militar era o prestígio dos militares, decorrente da Segunda Guerra Mundial. As grandes

empresas estavam ávidas para dar emprego a famosos cabos de guerra: MacArthur foi para a *Remington Rand*, Bedell Smith para a *American Machine and Foundry*, Bradley para a *Bulova*, e Halsey para a *International Standard Electric.* Esse tipo de emprego era um fenômeno necessariamente temporário, pois a Guerra Fria estava produzindo poucas figuras militares de suficiente prestígio para interessar à iniciativa privada. As empresas que deram emprego àqueles oficiais eram grandes corporações industriais, que mantinham contratos de vulto com o governo no campo da defesa, mas tão grandes e diversificadas que em muitos casos não dependiam nem exclusiva nem prioritariamente desses negócios. Os heróis militares ingressavam na cúpula da estrutura empresarial, assumindo postos de presidente, vice-presidente, conselheiro ou diretor. Embora algumas poucas nomeações tenham ocorrido depois da Primeira Guerra Mundial, nesse volume e com essa importância eram completamente sem precedentes nos Estados Unidos. Eram o equivalente norte-americano à prática britânica de premiar generais bem-sucedidos com títulos de nobreza – uma sociedade comercial fazendo presidentes de empresas e de conselhos fiscais em lugar de condes e viscondes. Por outro lado, os heróis militares levavam *glamour* e atenção pública para o mundo dos negócios.* As corporações sentiam-se honradas e os generais

---

* Os prós e os contras de incluir o general Marshall na junta de diretores da *general Motors* foram debatidos pelos funcionários da empresa em 1945, tendo o presidente Sloan sugerido que: O general Marshall nos será de alguma utilidade quando for para a reserva, depois de sua atual missão – desde que continue a viver em Washington; reconhecendo a posição que ele mantém na comunidade e no seio do governo, e também por ser muito bem relacionado – e (se) se tornar familiarizado com nosso pensamento *e com o que queremos fazer, isso contrabalançará a atitude geral negativa para o mundo dos negócios, do qual somos um símbolo e também uma parte lucrativa.* Por outro lado, Lammont du Pont defendeu a rejeição de Marshall sob as razões de: *primeiro, sua idade*; segundo, *sua falta de participação acionária* e *terceiro, sua falta de experiência em negócios industriais. New York Times*, 7-1-1953, pp. 33, 35. Owen D. Young, depois da Primeira Guerra Mundial, definiu as qualificações que ele queria no presidente da *Radio Corporation of America* com as seguintes palavras, concluindo que

também. Contudo, os grandes complexos industriais que contrataram militares haviam sido o principal centro de oposição à grande efetivo militar. Constituíam a principal base institucional do liberalismo e o elemento predominante da Associação Nacional dos Industriais que sistematicamente exigia a redução dos gastos militares.

Há poucas provas de que o emprego dado a militares tivesse significado uma mudança fundamental naquilo que Walter H. McLaughlin denomina como uma "atitude de indiferença" do mundo dos negócios para com assuntos militares. Tampouco foram os oficiais capazes de, aparentemente, operar alguma mudança na visão empresarial política. As corporações aceitavam os oficiais e se aproveitavam de seus talentos e de suas reputações, mas não acolhiam o ponto de vista militar profissional. Embora houvesse uma aproximação de

---

elas podiam muito bem ser preenchidas por um militar como o general James G. Harbord, chefe do Estado-Maior de Pershing na França:

1º – Ele deveria ser conhecido nacional e internacionalmente, além de ter conseguido para si mesmo um tal renome que o capacitasse a falar com autoridades, quer de governos estrangeiros, quer do nosso próprio governo.

2º – Não deveria ter-se identificado anteriormente com política, porque isso significaria alinhamento partidário e reação sectária.

3º – Não deverá ter-se identificado com Wall Street ou com interesses monetários, porque é importante que o povo norte-americano aceite a Radio Corporation como uma organização mais a serviço dos interesses nacionais no país e no exterior do que como uma organização destinada a fazer lucro em favor dos interesses de Wall Street.

4º – Deverá ter tido experiência administrativa e, se possível, experiência empresarial.

5º – Deverá ser bem conhecido em Washington e estar em condições de comparecer perante Comissões do Congresso e perante os Ministérios para ter suas exposições de motivos aceitas sem questionamento. É particularmente importante, em conexão com isso, que ninguém tenha condições de pôr em questão seu americanismo, tal como fizeram em vários casos anteriores com relação a nossos banqueiros internacionais.

6º – Deverá ser um homem de posição pública, a quem atacar seria sinal de má política e não de boa política.

Citado por Gleason L. Archer em *The History of Radio to 1926* (Nova York, 1938), pp. 246-247.

pensamento entre os heróis militares e seus colegas do mundo empresarial, era àqueles que cabia fazer concessões, adaptar-se ao novo ambiente e abrir mão de sua mentalidade profissional.

Um vínculo mais restrito, porém mais duradouro, formou-se entre a liderança militar e aquelas empresas que forneciam artigos ao Ministério da Defesa. Antes de 1940, o exército e a marinha representavam pouco para os mercados da indústria norte-americana. Na Primeira Guerra Mundial, a indústria assinara grandes contratos para fornecimento de material de defesa, mas passara por sérias dificuldades quando as hostilidades chegaram bruscamente ao fim. Por isso, o empresariado mostrou-se mais relutante, em 1939 e 1940, em receber novamente encomendas militares. Mas, logo que os Estados Unidos entraram na guerra, obviamente a indústria cooperou, com o máximo empenho, na produção de artigos e equipamentos militares, com centenas de empresários indo trabalhar em Washington nos Ministérios da Guerra e da Marinha. A rápida desmobilização em 1945 e 1946 pareceu indicar, à primeira vista, repetição do que acontecera depois da Primeira Guerra Mundial. Em seu devido tempo, entretanto, e particularmente depois que eclodiu a Guerra da Coreia, tornava-se óbvio que a demanda militar da Guerra Fria iria ser substancial e relativamente estável. O volume de encomendas militares em dólares e as complexas exigências tecnológicas das modernas forças armadas deram lugar, pela primeira vez nos Estados Unidos, à importante e permanente indústria de defesa. Os fornecedores compunham-se, em parte, de grandes companhias industriais, como a indústria automobilística, que fabricavam artigos militares ao mesmo tempo que alimentavam o mercado civil.* Por outro lado, algumas indústrias como os fabricantes de aviões e setores da indústria eletrônica dependiam quase que totalmente de encomendas militares.

O vínculo econômico que uniu os industriais aos militares refletia-se tanto no grande número de ex-oficiais que ingressavam na administração dessas companhias como em diversas organizações

---

* A General Motors era a maior produtora de artigos de defesa. Mesmo assim, só 19,3% de suas vendas em 1951 eram para os militares. *New York Times*, 11-3-1952, p. 42.

fundadas para consolidar os laços empresariais-militares. Os oficiais contratados pelas indústrias de material de defesa não eram, normalmente, figuras públicas muito conhecidas e sim homens mais jovens, que entravam nas empresas para exercer funções mais operacionais que honoríficas. Muitos dos oficiais eram técnicos em algum campo científico especializado e haviam ocupado altas posições nos serviços técnicos do exército e nas diretorias da marinha. Alguns deles pediram transferência para a reserva, a fim de seguir carreira na empresa privada. Os técnicos especialistas contratados pelas indústrias de material de defesa constituíam o maior grupo isolado de generais e comandantes empregado por empresas privadas na primeira década do pós-guerra. Só os fabricantes de aviões e indústrias associadas contribuíam com uma parte significativa deles. Ao contrário das nomeações por prestígio, esse tipo de colaboração entre empresários e militares pareceu mais aumentar do que diminuir no decurso da década pós-guerra.[10]

A profissionalização dos militares nas décadas de 1880 e 1890 e seu afastamento da sociedade refletiram-se na organização de numerosas associações militares destinadas exclusivamente a oficiais. O retorno dos militares à sociedade e seus vínculos estreitos com as indústrias de material de defesa, na Guerra Fria, foram marcados pela formação de um tipo diferente de organização, aberta não apenas a oficiais e civis, mas também a firmas empresariais. O mais importante desses grupos talvez tenha sido a *National Security Industrial Association*, organizada em 1944 por James Forrestal para garantir que a "empresa norte-americana ficasse perto das forças armadas". Em 1954, a Associação compunha-se de 600 firmas industriais, praticamente todas elas com importantes contratos firmados. Muitos de seus dirigentes eram antigos generais e almirantes. A entidade foi particularmente atuante em ajudar as firmas filiadas e o Ministério da Defesa a resolverem problemas de técnicas de produção, intermediação e patentes. Além disso, a *Armed Forces Chemical Associated* e a *Armed Forces Communications Association* passaram a existir, nos anos imediatamente subsequentes à Segunda Guerra Mundial, objetivando estreitar a brecha entre os segmentos interessados dos militares e o empresariado. A já existente *Quartermaster Association*, fundada em 1920 como uma organização só para militares, foi ampliada

para admitir civis como membros efetivos e também a filiação de empresas. A *Army Ordnance Association*, fundada em 1919, foi reorganizada como a *American Ordnance Association*, abrangendo todas as forças. Embora seus dirigentes fossem, na maioria, oficiais da reserva, os 35 mil membros da AOA eram quase todos fabricantes de material bélico. Por outro lado, tanto a *Aircraft Industries Association* quanto a *Air Force Association* desenvolveram laços entre as indústrias aeronáuticas e os militares.*

De um modo geral, as indústrias ligadas à defesa apoiavam, por razões econômicas, as mesmas políticas militares que os oficiais apoiavam por motivos profissionais. Existiam exceções a essa regra, é claro, como no caso dos industriais interessados em produzir ou continuar produzindo armas e equipamentos considerados não essenciais no julgamento profissional. Mas no todo existia uma coincidência de pontos de vista, e isso permitiu aos oficiais estabelecerem uma associação mais fácil com a indústria de defesa do que com aquelas outras de clientela mais diversificada. Executivos empresariais e militares partilhavam desse interesse no desenvolvimento tecnológico. E, pela primeira vez na história dos Estados Unidos, as indústrias ligadas à defesa proporcionaram ao programa militar uma base importante de apoio econômico. Sob outros aspectos, todavia, a associação das indústrias de defesa não contribuíram para o profissionalismo militar. Os industriais inevitavelmente pensavam neles próprios em primeiro lugar e atraíam a seus quadros os oficiais mais jovens, que ainda tinham muitos anos de serviço ativo para oferecer a seu país. Em meados da década de 1950, mais de 200 oficiais de carreira deixavam anualmente o serviço ativo em busca de cargos mais

---

* O novo relacionamento militar-empresarial ficou bem ilustrado pelas fases da carreira do general de divisão Harry C. Ingles – chefe de Comunicações, na Segunda Guerra Mundial, organizador da Associação de Comunicações das Forças Armadas em 1946 e 1947, e presidente da R.C.A. Communications em 1948 – e na carreira do tenente-general Levin H. Campbell – chefe de Material Bélico na Segunda Guerra Mundial e mais tarde vice-presidente executivo da *International Harvester* e presidente da Associação Americana de Material Bélico, autor de *The Industry-Ordnance Team* (Nova York, 1946), que expressa a filosofia da cooperação militar-empresarial.

lucrativos na empresa privada. Além disso, havia a probabilidade de que o poder de transferência dos quadros técnicos das forças armadas para um emprego bem remunerado na indústria intensificasse a popularidade e a atratividade dos cargos técnicos em detrimento da tropa. Uma proporção muito pequena dos que ingressaram na empresa privada, na primeira década do pós-guerra, era de comandantes militares que não se destacaram nem como figuras públicas nem como técnicos especializados, mas como simples oficiais de tropa com passagem pelo comando. As empresas que contratavam esses oficiais pareciam acreditar que qualquer general ou comandante naval teria de ser, necessariamente, um bom administrador. Entretanto, o número relativamente pequeno deles era indicativo da brecha que ainda permanecia entre as indústrias ligadas à defesa e os elementos militares mais rigorosamente profissionais. Um general-de-divisão, cuja principal experiência era comandar regimentos e divisões, tinha pouco a oferecer a empresas industriais.

Os Macs e os Ikes: a volta do samurai. Em artigo insinuante, T. Harry Williams afirma que os Estados Unidos têm duas tradições militares.[12] Uma é representada pelo soldado amistoso, bonachão e despreocupado, que reflete os ideais de uma civilização democrática e industrial e que coopera facilmente com seus superiores civis. Essa tradição *Ike* é exemplificada por Zachary Taylor, U. S. Grant e Dwight D. Eisenhower. Em oposição a esta se encontra a tradição *Mac*, personificada em Winfield Scott, George E. McClellan e Douglas MacArthur – oficiais brilhantes, autoritários, frios e dramáticos, cujos valores e comportamento derivam de uma herança aristocrática mais antiga e que acham difícil se subordinarem às autoridades civis. A dicotomia de Williams é obviamente real e significativa. Não obstante, em certo sentido ela é de alcance restrito, deixando de incluir importantes elementos da tradição militar norte-americana que não caem na categoria *Ike* nem na *Mac*. Em essência, os *Ikes* e os *Macs* representam dois aspectos de uma só corrente do militarismo norte-americano: a tradição do envolvimento político. A verdadeira oposição não é entre a linha Taylor-Grant-Eisenhower e a Scott-McClellan-MacArthur, mas entre essas duas, de um lado, e a corrente profissional, do outro (que poderia ser descrita como a linha Sherman-Pershing-Ridgway). A distinção básica não é entre os *Ikes* e os *Macs*, mas entre *Ike-Macs* e

os *Uncle Billies* ou *Black Jacks*. As diferenças entre o tipo *Ike* e o tipo *Mac* são as diferenças entre duas espécies de políticos: o líder político carismático, inspirador e inflexível, que lidera porque é superior a seus seguidores, e o líder político flexível, mundano e despretensioso, que lidera porque é o representante de seus seguidores. O fato dos *Ikes* terem sido geralmente mais bem-sucedidos do que os *Macs* em suas diligências políticas só indica que o ambiente norte-americano é mais favorável a esse tipo, independentemente de ser ele civil ou militar. Finalmente, a diferença entre os *Ikes* e os *Macs* é simplesmente a diferença entre Jackson e Calhoun, entre Theodore Roosevelt e La Follette, entre Wendell Willkie e Robert A. Taft.

É significativo que Williams não tenha mencionado representante algum das tradições, quer dos *Ikes* quer dos *Macs*, entre os heróis da Guerra Civil e das figuras pós-Segunda Guerra Mundial. Nesse intervalo de tempo, ambos os elementos da corrente política da tradição norte-americana estavam voltados para o profissionalismo vigente. Somente com o retorno dos militares à sociedade, depois da Segunda Guerra Mundial, a tradição política, minimizada nas décadas de 1870 e 1880, ressurgiu como um tema importante do militarismo norte-americano. Na primeira década do pós-guerra, pela primeira vez na história dos Estados Unidos, oficiais de carreira não apenas se tornaram figuras públicas, populares, como se tornaram também profundamente envolvidos na política interna de candidatos e eleições, nas campanhas e quadros partidários. As figuras mais óbvias foram, naturalmente, Eisenhower e MacArthur. Mas outros oficiais, embora não muito numerosos, também assumiram papéis ostensivos na política popular. As causas desse envolvimento, no fundo, tinham pouca relação com as questões e políticas permanentes da Guerra Fria. Embora os oficiais discutissem muitos pontos da política nacional, o ingresso deles na arena política partidária não parece ter sido motivado, originalmente, por considerações ideológicas ou por princípios. Não, a participação deles foi basicamente o resultado da popularidade de Eisenhower e de MacArthur e da rivalidade entre essas duas grandes figuras militares. O conflito então existente entre os *Macs* e os *Ikes* era verdadeiro, mas era conflito de personalidades e não de tradições. Suas raízes prendiam-se aos acontecimentos confusos da Primeira Guerra Mundial, bem como às tensões e atritos

internos, obscurecidos à visão pública, do exército nas décadas de 1920 e 1930. Em uma primeira fase, MacArthur e George C. Marshall identificaram-se com grupos oponentes dentro do exército. Durante e depois da Primeira Guerra Mundial, desenvolveu-se entre os dois uma rivalidade, alimentada por uma série de incidentes e mal-entendidos. Eisenhower foi ajudante de ordem de MacArthur quando exercia a chefia do Estado-Maior, de 1930 a 1935 e, depois disso, assessor militar junto ao governo das Filipinas. Entretanto, Eisenhower acabou rompendo com MacArthur e em 1939 retornou aos Estados Unidos. Na ocasião oportuna, ele despertou a atenção de Marshall, já agora chefe do Estado-Maior, e rapidamente subiu na carreira até ser designado como comandante-supremo da invasão europeia. Nesse interregno, tornou-se completamente identificado com o grupo de Marshall. Sua rápida promoção e a prioridade dada ao teatro de guerra europeu, e não ao do Pacífico, atraíram necessariamente a ira dos adeptos de MacArthur. A ascensão de Eisenhower e MacArthur como os dois heróis militares mais populares da guerra projetou, em relação à política nacional, a animosidade essencialmente intramilitar que existia entre ambos. A rivalidade pessoal foi ainda mais acentuada pela identificação dos competidores com estratégias voltadas para a Europa e para a Ásia. Toda a participação individual importante de militares na controvérsia partidária do pós-guerra girou, praticamente, em torno da rivalidade entre essas duas personalidades. De um lado estava o grupo Marshall-Eisenhower, do Pentágono e do SHAEF-SHAPE, na Europa; do outro, colocava-se o chamado grupo "Bataan", de MacArthur, do SCAP na Ásia.* Oficiais já na reserva desempenharam papéis atuantes em favor de um ou de outro: MacArthur tinha seus Wedemeyer e Bonner Fellers; Eisenhower, seus Clay e Bedell Smith. Outros oficiais tentaram exercer um papel neutro ou precisaram fazer uma escolha difícil entre os dois.[13] O impacto dessa controvérsia continuou por algum tempo depois da guerra. Mas,

* SHAEF-SHAPE – Supreme Headquarters Allied Expeditionary Force-Supreme Headquarters Allied Powers in Europe – Supremo Quartel-General da Força Expedicionária Aliada – Supremo Quartel-General das Potências Aliadas na Europa. SCAP – Supreme Command Allied in Pacific – Supremo Comando Aliado no Pacífico. (NT)

com a passagem da geração de líderes militares da época do conflito e com a ascensão de nova safra de generais descomprometidos com aquelas animosidades, tenderá, indubitavelmente, a diminuir a participação dos militares na política.

O envolvimento político de Eisenhower e de MacArthur afetou não somente o corpo de oficiais mas até os soldados. Nenhum dos dois foi capaz de apegar-se aos fundamentos da ética militar profissional. Em seu devido tempo, ambos surgiram como militares "não militares", desviados do padrão profissional, figuras simbólicas e heroicas para milhões de norte-americanos. O envolvimento de MacArthur em papéis políticos antecedeu de longa data o de Eisenhower, bem como seu desvio da ética militar profissional. Desde o começo, MacArthur sempre foi um soldado brilhante, porém com algo mais que um soldado: uma figura transcendente, controversa e ambiciosa, excessivamente capaz, excessivamente segura e excessivamente talentosa para confinar-se aos limites de função e responsabilidade profissionais. Já em 1929, seu nome foi mencionado com aspirações à presidência e em 1944, 1948 e 1952 ele andou pelas franjas da arena política presidencial. A ideologia de MacArthur, que evoluiu nas décadas de 1920 e 1930, era essencialmente religiosa, mística e emocional, em contraste com a visão normalmente prática, realista e materialista do soldado profissional. Em grau ainda maior do que Mahan, as atitudes de MacArthur pareciam refletir uma interpretação profundamente sentida e personalizada do Cristianismo. Em oposição à ênfase profissional na força militar efetiva, ele ressaltava os aspectos morais e espirituais da guerra e a importância do cidadão-soldado. Ao contrário da quase totalidade da oficialidade, MacArthur considerava as ameaças aos Estados Unidos como mais decorrentes de filosofias políticas insidiosas do que de outros países de igual ou superior poderio. Seu senso de missão e de dedicação deu origem a um otimismo permanente e insopitável que se opunha ao normal pessimismo profissional. O oficial de carreira vive em um mundo cinzento. O universo de MacArthur era um universo em preto, branco e cores berrantes e nítidas. Suas concepções articuladas e multiformes refletiam uma contínua busca por credos e políticas que lhe satisfizessem as inclinações ideológicas e ao mesmo tempo inspirassem resposta popular favorável.

Diferentemente de MacArthur, Eisenhower ainda era um desconhecido tenente-coronel quando os Estados Unidos marcharam para o envolvimento na Segunda Guerra Mundial. Enquanto MacArthur se especializara em parecer diferente, Eisenhower se especializara em se adaptar ao ambiente e refleti-lo, absorvendo as atitudes e o comportamento daqueles à sua volta. Nos anos 1920 e 1930, imerso no *milieu* profissional, ele era o militar profissional típico. Quando catapultado para os píncaros da hierarquia e da fama, adaptou-se rapidamente a sucessivos ambientes novos, emergindo, com naturalidade, como caracteristicamente "de mentalidade civil". Falando menos e sorrindo mais que MacArthur, parecia personificar mais consenso que controvérsia. MacArthur era um farol, Eisenhower um espelho. Enquanto o primeiro queria construir uma variedade de pontes para a consciência norte-americana, o segundo ficava à espera e deixava que as pontes fossem construídas a seus pés. Com poucas pretensões filosóficas e à originalidade criativa, Eisenhower não via grande necessidade de comprometer-se com questões públicas ou de identificar-se com nenhum valor norte-americano, a não ser os unanimemente aceitos. A ideologia de Eisenhower era indefinível porque se mostrava bastante familiar e aceitável. O sucedâneo para isso seria um entendimento cordial e simpático, mas sem comprometimento. A medida exata da extensão em que tanto MacArthur quanto Eisenhower, por caminhos diferentes, se afastaram do código profissional foi dramaticamente indicada em princípios da década de 1950. MacArthur tornou-se o principal advogado da guerra. Por sua vez, Eisenhower surgiu como o instrumento mais eficiente na redução das forças armadas. Ambos os papéis refletiam a influência do ambiente civil no qual os dois soldados haviam mergulhado. Em 1956, até Henry Wallace estava endossando as opiniões dos dois velhos soldados sobre guerra e paz.

Desde muito tempo, a atitude de MacArthur diante da guerra personificava as ideias predominantes da tradição liberal norte-americana. Nos anos 1920 e 1930, ele justificara a guerra por causas morais e religiosas e envolvera a arte do guerreiro com um romantismo sentimental. À diferença de Dennis Hart Mahan, porém como os opositores *jacksonianos* de Mahan, MacArthur preferia o espírito

guerreiro ao militar.[14] Certos observadores detectaram ironia muitos anos mais tarde, em 1951 e 1952, quando MacArthur denunciou os perigos da "mentalidade militar". Mas o general estava pisando em terreno firme. Entre seu pensamento e o do militar profissional existia um imenso abismo. Depois da Segunda Guerra Mundial, ele adotou ideias pacíficas, que execrara nos anos 1920 e 1930, insistindo nos termos do pacto Kellog-Briand, segundo o qual a guerra deve ser "proscrita do mundo". Raras vezes um oficial de formação profissional afastou-se tanto dos princípios da doutrina militar segundo a qual a guerra é, em última análise, inevitável e está além do poder dos humanos evitá-la. MacArthur fizera constar na Constituição do Japão um édito proibindo a manutenção de forças armadas. E concitou seu país a "proclamar nossa disposição de abolir a guerra em concerto com as grandes potências do mundo". Sua demanda para a total proscrição da guerra refletia sua repugnância em aceitar as frustrações, as dificuldades e o ônus dos atritos internacionais contínuos. Segundo frases *lasswellianas*, ele declarava que "em análise final o custo sempre crescente de preparação para a guerra é, sob vários aspectos, tão materialmente destrutivo quanto a guerra em si". Voltou-se então para a proscrição da guerra como a panaceia para todos os males do mundo, "o único problema que, se resolvido, poderá resolver todos os outros".[15] A despeito de suas diferenças, existia uma consistência básica entre as antigas e as mais recentes opiniões de MacArthur sobre a guerra. Guerra era sempre um ato total e cataclísmico. Quando mais jovem, ele ressaltara a glória e o sacrifício heroico que esse ato envolvia. Anos mais tarde, só via a destruição e a calamidade que a guerra acarretava. Nesse particular, porém, suas reações eram sempre extremas. "Não se pode controlar a guerra; só se pode proscrevê-la", declarava, rejeitando vigorosamente o conceito de que "quando se usa a força, limita-se essa força". A fidelidade à dicotomia guerra-total *versus* paz-total, necessariamente, levaria MacArthur a uma teoria de relações entre civis e militares mais perto de Ludendorff do que de Clausewitz. A guerra representava o supremo fracasso da política, não simplesmente a extensão da política. Em consequência, o pleno controle da guerra, "política, econômica e militarmente" terá de ficar nas mãos dos comandantes militares, devendo o país concentrar sua total confiança nos chefes militares.

Enquanto MacArthur surgiu como o advogado mais eloquente da prescrição da guerra, Eisenhower tornava-se o instrumento mais eficaz na redução do poderio militar norte-americano. Novamente aqui, Eisenhower demonstrava receptividade às forças ao seu redor, prestando um duplo serviço ao Partido Republicano. Como candidato militar e herói popular, ele ajudou o partido minoritário a conseguir o controle do governo nacional pela primeira vez em dois decênios. Uma vez no governo, seu prestígio militar ajudou os elementos dominantes naquele partido a pleitearem a realização de suas metas de redução de gastos, diminuição dos impostos e equilíbrio orçamentário. Os três primeiros orçamentos militares apresentados por sua administração reduziam todos eles o efetivo das forças armadas, encontraram resistência no Congresso e foram aprovados depois que o presidente garantiu que eles serviriam adequadamente à defesa nacional. Quando em 1953, por exemplo, os congressistas adeptos do poderio aéreo ameaçaram transtornar os planos do governo de reduzir em cinco bilhões as verbas para a força aérea, o presidente interveio e salvou o orçamento, assegurando ao Congresso que os cortes tinham o seu "endosso pessoal em todos os particulares importantes". Assim, previu com exatidão o senador Ferguson: "Creio... que a maioria dos senadores acompanhará o presidente nesse ponto, porque ele é um militar experimentado e seu julgamento merece confiança".[17] Era ele o instrumento indispensável aos cortes. Nem Adlai Stevenson nem Robert A. Taft puderam levar avante as reduções com tão escassa resistência. A oposição ficou desarmada desde o começo, como demonstra a triste observação de um democrata: "Como pode um simples senador discutir assunto militar com o general Ike Eisenhower?"[18] O resultado foi uma rachadura entre o presidente e seus antigos colegas de profissão e a identificação do oficial mais popular dos Estados Unidos com a filosofia mais antimilitar do liberalismo empresarial.

14

Os papéis políticos da Junta de Chefes de Estado-Maior

Papéis Políticos: Substantivos e Advocatícios

O envolvimento político de uma instituição de liderança militar como a Junta de Chefes de Estado-Maior pode tomar duas diferentes formas. Os chefes militares podem adotar ou recomendar políticas que sejam derivadas de fontes civis e que não se relacionem, ou que sejam mesmo contrárias, ao ponto de vista militar profissional. Nesse caso, os chefes militares assumem um papel essencialmente político. Alternativamente, eles podem desempenhar um papel ativo na defesa pública ou na negociação de políticas (independentemente de seu conteúdo) perante o Congresso e o público. O envolvimento político, nesse caso, origina-se, não das opiniões características dos chefes militares, mas do lugar, da maneira, da oportunidade e dos efeitos de sua expressão daqueles pontos de vista. É esse um papel político de defesa. É essencialmente exógeno, ao passo que o papel político substantivo é endógeno, na medida em que as opiniões políticas dos chefes militares podem não ser conhecidas além de um pequeno grupo de funcionários executivos. É claro que esses papéis não são mutuamente excludentes: os chefes militares podem assumir ambos ao mesmo tempo ao preconizarem, publicamente, uma política não militar.

Embora a Junta de Chefes de Estado-Maior, nos anos pós-guerra, já não mais desfrutasse do poder e da glória da Segunda Guerra Mundial, seus membros ainda continuavam tendo um alto nível de envolvimento político. Entretanto, o aspecto mais surpreendente desse período não foi o grau do envolvimento, que já se esperava permanecesse em um alto nível, mas as formas diferentes que ele tomou. Durante a administração Truman, as opiniões da Junta de Chefes de Estado-Maior sobre política coincidiram, de forma impressionante, com a ética militar profissional. Em muitos aspectos, suas atitudes pareciam com as do Estado-Maior Geral alemão no auge de seu profissionalismo. Diante da amplitude do desvio da ética a que chegaram os chefes de Estado-Maior na Segunda Guerra Mundial, esse retorno à linha militar tradicional parece tanto mais digno de nota. Por outro lado, no governo Truman, os chefes de Estado-Maior realmente se envolveram em um papel político advocatício, como defensores da política perante o Congresso e perante o público. Nos primeiros dois anos da administração Eisenhower, o inverso é que tendia a ser verdadeiro. Em muitos casos importantes, tais como registrados na imprensa, os chefes de Estado-Maior revelavam um sério afastamento do ponto de vista militar profissional. Assim, embora assumindo um substancial papel político, esses chefes militares eram consideravelmente mais reticentes do que seus antecessores em manifestar publicamente suas opiniões. Seria errôneo superenfatizar essa diferença entre os chefes de Estado-Maior no governo de Truman e no governo de Eisenhower – pois eles assumiram papéis políticos em ambas as administrações –, porém mais errôneo seria ignorá-la. Cada padrão de comportamento era, à sua maneira, um esforço para aliviar a tensão entre a instituição da liderança militar profissional e o ambiente político no qual essa liderança operava.

Que causava as diferentes tendências nos papéis políticos dos dois grupos da Junta de Chefes de Estado-Maior? O motivo não pode ser encontrado na organização. O Ministério da Defesa foi reorganizado em 1953, mas passara também por uma reorganização mais importante em 1949. Nenhuma delas, porém, modificou fundamentalmente a posição da Junta no governo. Conquanto uma diferença de organização possa ter sido um fator contribuinte para diferenças de comportamento, dificilmente poderia ser um fator decisivo. Tampouco

pode a mudança ser explicada pelas oscilações nas atitudes nacionais fundamentais para com os militares. Ao longo de todo o período, estes permaneceram basicamente liberais. A resposta terá de ser encontrada em ambientes mais específicos criados em torno da Junta de Chefes de Estado-Maior pelos dois governos, sua liderança política, seus interesses dominantes e seus pontos de vista doutrinários. A referida Junta funciona imediata e primariamente em uma estrutura governamental. Terá inevitavelmente de ser afetada pelas atitudes e pelo comportamento dos governantes e formuladores de políticas com os quais estão em constante contato. Tais circunstâncias imediatas e o "ambiente governamental" exercem uma influência direta mais significativa sobre a Junta do que o ambiente nacional mais básico, porém mais remoto. É claro que, em longo prazo, este último é decisivo, mas em curto prazo os dois podem diferir. As diferenças entre os chefes de Estado-Maior de Truman e os de Eisenhower originam-se das disparidades entre os ambientes das administrações de Truman e de Eisenhower.

As Juntas de Chefes de Estado-Maior na Administração Truman

Dualidade. Os motivos para o comportamento da Junta de Chefes de Estado-Maior no governo de Truman podem ser encontrados em uma das características mais significativas dessa administração: sua personalidade, dividida entre defesa e negócios estrangeiros, por um lado, e negócios internos, pelo outro. Em muitos aspectos, era como se fossem dois governos em um só. Nos negócios internos, a administração seguia uma política de reforma liberal, que foi formulada e executada por um grupo diferente de funcionários. O contato entre essas duas metades era quase mínimo. De fato, o único ponto comum delas se encontrava realmente na pessoa do presidente.

É possível que essa dualidade se reflita melhor no pessoal empregado pela administração para formular e executar a política nos dois campos. Na frente interna, Truman confiava no mesmo tipo de funcionário que estivera presente durante o *New Deal*. Quando ocorreu em 1945 e 1946 um êxodo em massa de Washington da geração mais antiga do *New Deal*, seus lugares foram ocupados por uma

geração mais nova em nada diferente daquela. Esse grupo mais jovem incluía reformadores de mentalidade ideológica, políticos de mentalidade eleitoral e carreiristas governamentais de mentalidade programática: Hannegan e Clifford, McGrath e McGranery, Wyatt e Lilienthal, Tobin e Steelman, Olds e Clapp. Nenhum deles teria estado fora de lugar nos anos 1930. Na verdade, a função deles na administração Truman era executar uma versão suave das diretrizes do *New Deal*, o chamado *Fair Deal*. Estavam comprometidos com um programa de liberalismo reformista: habitação popular, expansão da seguridade social, apoio à agricultura, irrigação, eletrificação, salários mínimos mais elevados, auxílio federal à educação e direitos civis dos negros. De uma forma ou de outra e em maior ou menor grau, todos esses itens estavam ligados às forças políticas da coalizão *Fair Deal-New Deal*: agricultores, operariado, eletricitários, industriais e minorias étnicas. Todos eles praticamente eram filiados ao Partido Democrata.

O cenário era bem diferente no lado externo da política de defesa da administração Truman. Aqui, outro tipo de influência veio à baila. Já eram menos os adeptos do *New Deal*, menos os caudilhos políticos e menos ainda os liberais. Enquanto os líderes domésticos se espalhavam em uma grande variedade de fontes, que refletiam os interesses diversificados da coalizão democrata, os líderes dos negócios externos formavam uma malha razoavelmente fechada de banqueiros e advogados, soldados e diplomatas. Forrestal, Lovett, Acheson, Patterson, Harriman, Nitze, Finletter, Draper, McCloy eram representantes típicos dos primeiros; Marshall, Bradley, Eisenhower, Bruce, Kennan e Peurifoy, dos segundos. E ainda eram reforçados por uns poucos e esporádicos homens de negócios como Hoffman, Symington e Foster. Na área das relações exteriores, o âmago do governo era formado pelo quarteto Forrestal, Marshall, Lovett e Acheson. Um deles foi ministro da Defesa por dezoito meses, durante as duas administrações Truman, e ministro das Relações Exteriores por nada menos que dois anos. Além disso, durante os dois anos em que Byrnes foi ministro das Relações Exteriores, Acheson foi subsecretário e exerceu importante papel na condução dos negócios do ministério, já que Byrnes frequentemente se encontrava ausente, em conferências. Também Lovett foi subsecretário quando Marshall era ministro das Relações Exteriores, e vice-secretário quando Marshall era ministro

da Defesa. Esses quatro, com Hoffman e Harriman no campo da ajuda externa, formaram o núcleo do governo Truman na área da política externa e da defesa.

Os líderes da política externa e seus assistentes diferiam dos líderes da política interna pelo fato de serem quase totalmente divorciados da política partidária. Haviam sido escolhidos sem grandes considerações às linhas do partido. Alguns dos mais preeminentes eram republicanos: Lovett, McCloy, Foster, Hoffman, Patterson e Draper. Estes recebiam o reforço de outros Republicanos de segundo escalão: McNeil e Coolidge, secretários adjuntos de Defesa; Petersen, secretário adjunto da Guerra (posteriormente tesoureiro da campanha de Eisenhower); Paul Nitze, chefe da Assessoria de Planejamento Político; Allen Dulles, vice-diretor da CIA. Os diplomatas de carreira e os militares, obviamente, quase sempre não tinham filiação partidária. Até os Democratas, nos órgãos de administração interna, diferiam de suas contrapartes. Acheson era positivamente um membro do Partido Democrata, embora não tivesse igual estofo dos líderes domésticos do *Fair Deal*. Até certo ponto, seu partidarismo foi-lhe imposto. Os vínculos partidários de Forrestal eram frouxos; para diversos grupos importantes da coalizão Democrata era ele uma *persona non grata*. Além disso, um largo fosso existia entre ele e as "personalidades políticas" de "golas de sobretudo levantadas e chapéu de feltro cinza" que ele conhecera na campanha de 1944. Um levantamento feito por Reston para o *Times*, no apagar das luzes do governo Truman, mostrava que das 39 importantes nomeações de Republicanos ou políticos sem partido para postos de relevo 22 foram para o Ministério das Relações Exteriores, 10 para o Ministério da Defesa, 5 para outros órgãos federais de segurança, e apenas 2 para ministérios de negócios internos. Em compensação, no governo de Eisenhower, quatro de seus auxiliares mais atuantes, Hoffman, Lewis Douglas, Dulles e Clay, ocuparam postos-chave sob os Democratas.[1]

Era raro que um político do país ou um reformador liberal aparecesse, na era Truman, em órgãos de defesa externa. Um exemplo excepcional foi Louis Johnson. Ele representava forças, interesses e atitudes em completa divergência com aqueles que dominavam a administração da política exterior. Tornou-se o símbolo da causa popular a favor de cortes orçamentários e era um militante Democrata

de reconhecidas ambições políticas. Sua intromissão no campo dos negócios e de defesa externos foi catastrófica. O ministro da Marinha pediu exoneração; o chefe de Operações Navais foi demitido; o ministro da Força Aérea hostilizou-o abertamente; os outros chefes e ministros militares envolveram-no em uma guerra fria administrativa; e as comunicações entre o Ministério da Defesa e o Ministério das Relações Exteriores ficaram restritas ao mínimo. Afinal, suas relações com o chanceler Acheson deterioraram-se a tal ponto que se tornou óbvio ter um deles de sair. Assim, Truman despediu Johnson e trouxe Marshall e Lovett, a quem Acheson substituíra no Ministério das Relações Exteriores, para ocupar o lugar de seu opositor no Ministério da Defesa. Tal providência devolveu a harmonia e a unidade à equipe da política externa, ao mesmo tempo que as relações entre Estado e Defesa retomavam a cordialidade e a confiança mútuas que haviam existido antes, quando Marshall e Forrestal estiveram à frente desses ministérios.

Conservadorismo em matéria de defesa. A significação dessa nítida dicotomia de pessoal, entre as frentes interna e externa da administração Truman, residia na contrastante diferença de visão política que ela refletia. Enquanto, internamente, a administração seguia o caminho de reformas liberais pragmáticas, em política externa adotava um curso inequivocamente conservador. O liberalismo dos anos de guerra foi abandonado. Voltava-se ao isolamento, ao universalismo, ao legalismo e às cruzadas. As principais características da política eram compromisso, prudência, firmeza, paciência e realismo. Todo o ideário da política resumia-se no nome que seus criadores lhe deram e os críticos zombavam: contenção. Nada havia de revolucionário em uma política dessas, nem de liberal. Baseava-se nos limitados interesses nacionais dos Estados Unidos em matéria de autopreservação. Suas metas eram a criação de "situações de poderio", alianças armadas e o apoio de fracos governos não comunistas. Em essência, como ressaltou Edgar Ansel Mowrer, a contenção era uma volta à política de equilíbrio de poder, conforme preconizada pelo memorando da Junta de Chefes de Estado-Maior, datado de setembro de 1941. Simbólica dessa mudança foi a declaração do chanceler Marshall, de 7 de novembro de 1947, segundo a qual "o objetivo de nossa política, doravante, será a restauração do

equilíbrio de poder, tanto na Europa quanto na Ásia, e que todas as ações sejam vistas à luz desse objetivo".[2] Marshall, com o prestígio da total vitória militar na guerra, retornava, assim, às metas que ele definira para o país em 1941.

As fontes dessa política externa conservadora foram quádruplas. A pessoa do presidente era de importância fundamental. Liberal em política interna, Harry Truman era profundamente conservador em negócios externos. Fazia parte de seu temperamento e de sua personalidade poder representar e encarnar essas duas facetas da política. Podia tratar igualmente com um banqueiro conservador e com um reformista do *Fair Deal*, com o comandante da guarda e com um militar profissional. Forrestal captou a essência dessa característica quando observou, pouco depois da eleição de 1948, que

> somos muito felizes em ter o Sr. Truman, um homem que, ao mesmo tempo que reflete as forças liberais tanto neste país quanto no mundo, é, não obstante, um conservador no sentido mais preciso desta palavra – um conservador das coisas que queremos guardar.[3]

O conservadorismo de Truman tinha raízes não em filosofia política, mas em sua convicção pessoal de que a única maneira de tratar com os russos era ser duro com eles. Sem compromisso com a política da Grande Aliança do tempo da guerra, Truman tinha uma vantagem sobre muitos outros líderes norte-americanos – a capacidade de decidir por si próprio sem nenhum compromisso com o passado. É indubitável também que suas dificuldades, primeiro com Byrnes e depois com Wallace, sobre a conveniência de se adotar uma linha dura com os russos contribuíram para a inflexibilidade de seus pontos de vista.[4]

A segunda fonte do conservadorismo em política externa da administração Truman estava na cúpula da liderança civil do governo. Os antecedentes desses banqueiros e advogados deram-lhes uma perspectiva sobre negócios completamente diferente daquela do industrial norte-americano comum, que é um cavador típico, um "operador" sonhando com a construção de um império empresarial, por meio da produção de um máximo de mercadorias com um mínimo de custo no menor tempo possível. Isso estimula costumes

progressistas, otimistas e individualistas. Transposto para o governo, esse comportamento encontrou uma manifestação típica no desejo de se fazer "muito barulho com pouca munição". Por outro lado, os homens de Truman costumavam ser do tipo "banqueiro investidor", preocupado menos com a produção concreta de coisas e mais com as sutis complexidades das altas finanças. Possuíam todo o conservadorismo congênito e autêntico da estirpe de banqueiros. Uma vez no governo, eles se mostraram realistas cautelosos, cientes das complexidades dos afazeres humanos, das limitações da previsão e do controle humanos e cientes também dos perigos de se contrair compromissos acima dos recursos. Em certa medida, eles eram também uma manifestação da maneira curiosa pela qual Theodore Roosevelt se tornou o padrinho intelectual de todos os governos democratas a partir de 1933. Ex-progressistas, como Ickes, contribuíram muito para o *New Deal*. Nos períodos da guerra e do pós-guerra, a ala mais conservadora do neo-hamiltonianismo desempenhou seu papel. Existia uma linha nítida de Root a Stimson e deste a Marshall, Lovett e McCloy. Depois da guerra, a influência dos homens de Forrestal, que se espalhavam no governo, contribuiu com uma perspectiva semelhante para a política nacional.

Os escalões profissionais do Ministério das Relações Exteriores e da diplomacia constituíram a terceira fonte conservadora da política externa do governo Truman. Durante a década de 1930, as preocupações econômicas dominaram as perspectivas do Ministério das Relações Exteriores. Subsequentemente, durante a guerra, o ministério envolvera-se em problemas jurídicos e organizacionais relacionados com o planejamento das Nações Unidas. Em ambas as fases, sua postura tinha sido fundamentalmente liberal. Entretanto, com o fim da guerra e o começo da Guerra Fria, a tônica e a aparência predominantes mudaram. Chegara ao primeiro plano das relações exteriores um grupo de altos funcionários que, havia muito, suspeitavam dos motivos da União Soviética, mas viam-se incapacitados de exercer uma influência de vulto sobre a política porque ocupavam então posições subalternas. Todavia, em 1947 e 1948, as opiniões desse grupo começaram a prevalecer na diplomacia.[5] Receberam sua expressão clássica, é óbvio, na análise de George Kennan em "As Fontes da Conduta Soviética", na primavera de 1947 e, sob as ordens de Marshall,

tornaram-se institucionalmente incorporados ao Assessoria de Planejamento Político do Ministério. Durante as gestões de Marshall e de Acheson, as posições do Ministério das Relações Exteriores sobre política eram frequentemente ainda mais duras, hegemônicas e realísticas do que as dos militares. Homens como Kennan deram grande ênfase à importância do poder militar e, em suas análises, subordinaram quase por completo o fator ideológico à força. Enquanto o Ministério das Relações Exteriores era por vezes criticado, durante aqueles anos, por ceder à pressão militar, seus pontos de vista militares eram em geral o produto natural do próprio pensamento em matéria de negócios externos. A natureza geral dessa nova postura do Departamento refletia-se nos trabalhos produzidos por seus defensores após deixarem o cargo.[6] Os elementos comuns dessa *weltanschauung* eram a ênfase na necessidade do poder, o reconhecimento das limitações do poderio norte-americano e a defesa da moralidade de usar o poder para promover a segurança e os interesses nacionais.

A última fonte do conservadorismo da administração Truman em matéria de política externa compunha-se, é lógico, dos próprios militares. Com Marshall, a Junta de Chefes de Estado-Maior voltou à ética profissional. Mas o retorno só foi possível porque a antiga união da política externa com o liberalismo doméstico durante a guerra rompeu-se, cada qual para um lado. A mentalidade política de Truman e da alta liderança civil, a par com o novo realismo conservador do Ministério das Relações Exteriores, criaram um ambiente favorável. Os civis trouxeram os militares de volta para casa. Com respeito aos níveis do efetivo das forças armadas e ao orçamento militar, os chefes de Estado-Maior escolhidos por Truman representavam, com razoável firmeza, as necessidades militares de segurança nacional. Por conseguinte, o pensamento estratégico deles opunha-se frequentemente à realidade política e econômica. Normalmente, suas demandas orçamentárias eram drasticamente cortadas. De fato, ocasiões houve em que eles realmente integraram à própria análise uma estimativa daquilo que o "país poderia permitir-se". Mas subsequentemente reconheciam, pelo menos o general Bradley admitiu, que em assim fazendo eles estavam abandonando seu devido papel.[7] Com relação ao emprego da força militar, a Junta de Chefes de Estado-Maior no governo de Truman adotou igualmente uma linha conservadora

e cautelosa. Em 1946, quando a Iugoslávia tentou torpedear certos planos norte-americanos, o Ministério das Relações Exteriores quis emitir um ultimato apoiado por uma demonstração de força; a Junta de Chefes de Estado-Maior chamou a atenção para as limitações dos recursos militares e aconselhou moderação. No tocante à Coreia, novamente o Ministério das Relações Exteriores insistiu em uma intervenção, com a Junta de Chefes de Estado-Maior desempenhando um papel passivo.[8] Em suas recomendações concernentes à expansão da Guerra da Coreia, a Israel, ao tratado de paz com o Japão, ao rearmamento da Alemanha e à organização e armamento da OTAN, a Junta de Chefes de Estado-Maior refletiu igualmente uma suprema preocupação com a segurança militar e a vontade de evitar expedições aventureiras até que os Estados Unidos tivessem fortalecido suas defesas. A abrangente visão do general Bradley, com sua ênfase na impossibilidade de soluções fáceis e ligeiras, a necessidade de basear a política mais nas possibilidades do inimigo do que nas intenções, a conveniência de uma estratégia pluralística incorporando muitos e variados tipos de força e a transcendência de metas políticas sobre as militares, tudo isso constituía uma formulação quase perfeita da ética militar profissional. Em suas ideias sobre controle civil, os chefes de Estado-Maior da era Truman esposaram do mesmo modo o ponto de vista militar tradicional.[9]

Implementação. A capacidade da administração Truman de executar sua política conservadora dependia do grau de indiferença popular a negócios externos, grau em que as decisões de política externa podiam ser escamoteadas do controle popular e em que se poderia impor ao povo o propósito da administração.

Um fator-chave que favorecia o governo era a relativa indiferença de seus defensores quanto à política externa. Os interesses da coalizão do Partido Democrata eram inúmeros, variados, conflitantes – e de natureza essencialmente doméstica. Voltara ao poder em 1948 apelando àqueles interesses, em uma competição eleitoral travada, prioritariamente, em torno de questões econômicas internas. Consequentemente, somente sobre essas questões é que houve compromisso político. Além do mais, o impasse político entre os interesses da coalizão garantia que não houvesse grupo esmagadoramente predominante para insistir na prevalência de suas opiniões,

tanto em política interna quanto externa. De qualquer forma, o maior contingente de eleitores do governo pertencia às classes econômicas mais pobres, que eram tipicamente fatalistas e indiferentes à política externa.[10] Em consequência disso, o governo ficou relativamente livre para adotar uma política externa originária de fontes profissionais e impopulares. É claro que em certa altura surgiram conflitos – como o da Palestina – entre interesses domésticos e a linha conservadora, caso em que esta última, normalmente, precisava abrir mão. Mas, de modo geral, os interesses Democratas guardavam pouca preocupação com a política externa executada em favor deles por meio de banqueiros, diplomatas e soldados.

O governo também procurava isolar do controle congressual e público, tanto quanto possível, as decisões de política externa. Por ironia, a tradição de liderança executiva e decisória firmada por Roosevelt, para implementar uma política interna popular e uma política externa liberal durante a guerra, foi invocada pelo governo Truman para realizar uma política externa conservadora e impopular. O senso de liderança dinâmica e abrangente, que se fizera tão presente no governo de Roosevelt faltava a Truman, porque este defendia a prerrogativa presidencial não como uma "tribuna do povo" *jacksoniana*, mas como um virtual representante da nação à maneira de Burke.* Roosevelt encarnava a vontade popular; Truman fugia dela. Com relação a matérias não legislativas, a norma típica era: primeiro tomar a decisão e só depois anunciá-la publicamente e submetê-la a debates, ratificação ou modificações no Congresso. No governo Truman, praticamente todos os grandes debates parlamentares sobre política externa ocorreram depois que o poder Executivo comprometera o país. As decisões sobre a ponte aérea de Berlim, a bomba de hidrogênio, a política de Formosa, a Guerra da Coreia, a proclamação da situação de emergência nacional, as tropas para a Europa, a demissão de MacArthur, todos esses atos seguiram aquela norma. Com efeito, até onde era possível, o governo adotava a teoria do poder federativo de Locke, segundo a qual o controle sobre política externa não pertence

---

* Edmund Burke (1729-1797), parlamentar, pensador e escritor político britânico que se tornou partidário dos patriotas norte-americanos. (NT)

ao Legislativo, mas, ao contrário, deverá estar nas mãos daqueles que podem utilizá-la melhor em prol do bem público. De fato, essa teoria foi reformulada por Kennan que, de forma quase platônica, sustentava que política externa não era coisa para opinião de massa e que o público teria de ser guiado pelos julgamentos de especialistas profissionais, assim como no direito e na medicina.[11]

Às vezes, existia uma grande lacuna entre os programas de ação exigidos pelo ponto de vista dos negócios externos da administração Truman e as diretrizes que eram politicamente plausíveis de serem postas em prática. A melhor ilustração disso talvez seja a história do "NSC 68" – o plano para o enorme complexo do poderio armado norte-americano, desenvolvido no inverno de 1949-50 como uma reação à explosão de uma bomba atômica soviética. As conclusões do *National Security Council* (NSC 68) foram, em geral, vigorosamente apoiadas pelo Ministério das Relações Exteriores e pelos escalões militares do Ministério da Defesa. Louis Johnson, ministro da Defesa, não se mostrava nada simpático ao programa de expansão, ao qual também se opunha, definitivamente, a Comissão do Orçamento. Em abril de 1950, o presidente aprovou os princípios gerais do NSC 68, subordinados ao desenvolvimento dos programas detalhados de implementação e a maiores considerações quanto a seu custo. Assim, na primavera de 1950, o governo tinha realmente duas políticas de defesa: uma de natureza pública, personificada no orçamento de defesa no montante de 13 bilhões de dólares e recomendada para o ano fiscal seguinte, e outra de natureza privada que o NSC 68 encarnava. Tal dualidade só terminou quando estourou a Guerra da Coreia, o que permitiu ao governo prosseguir, no verão de 1950, na superarregimentação de forças que, no outono anterior, havia sido preconizada pelos adeptos do NSC 68.

Como indica a história do NSC 68, o Congresso e a opinião pública não podiam ser excluídos das decisões mais importantes sobre política externa. A principal área de constante participação legislativa era, naturalmente, a alocação de verbas para a defesa e para a ajuda externa. Aqui, as diretrizes das relações exteriores do governo Truman incorriam nos interesses de órgãos internos, promovendo as reivindicações de seus programas e das demandas sempre presentes

por economia, equilíbrio orçamentário e redução de impostos. Consequentemente, era nessa área que se deixava incompleta a política externa conservadora.[12] Em longo prazo, nenhuma política externa era exequível se não contasse com o apoio legislativo e popular. O governo tinha de suplementar seus demais esforços com habilidades de bom vendedor.

Fazer a propaganda dessa contenção ao povo norte-americano, contudo, estava muito além dos escassos recursos políticos da administração Truman. O próprio presidente não possuía o prestígio nem o respeito necessários para a tarefa. O Ministério das Relações Exteriores sempre se ressentira da falta de um eleitorado nacional. Além do mais, era alvo de ataques partidários cada vez maiores. Seu pessoal era rotulado de incompetente ou desleal, transformado no símbolo da frustração popular com o curso dos negócios externos. De mais a mais, Acheson alimentava, por vezes, uma desconsideração um tanto fria para com as sensibilidades da opinião pública; por volta de 1951, até os representantes Democratas no Congresso, em sua maioria, eram favoráveis à sua exoneração. Como Republicanos ou Democratas conservadores, naquele que era normalmente um governo Democrata liberal, os dirigentes civis dos negócios externos eram, para todos os efeitos, politicamente estéreis. Os defensores do *New Deal* e Republicanos de linha partidária tinham ambos suas suspeitas de um Lovett ou de um Hoffman.

O governo foi obrigado, consequentemente, a voltar-se para os militares profissionais, a fim de explicar e justificar suas políticas perante o Congresso e o público. Em medida considerável, isso foi feito mediante a nomeação de homens como Marshall para postos civis. Depositou-se também confiança na própria Junta de Chefes de Estado-Maior, que ainda mantinha grande parte do prestígio adquirido durante a Segunda Guerra Mundial. Como um órgão profissional e isento de interesses, a Junta impunha atenção, e a total indiferença de seus membros quanto a questões públicas antes de 1940 tornava impossível associá-los a radicalismos ou qualquer outra forma de política sórdida. Destarte, embora a existência de um especial ambiente conservador em matéria de política externa tivesse permitido aos chefes de Estado-Maior retornarem à sua postura

profissional, foi também a existência desse ambiente especial que os obrigou a se transformarem em defensores públicos perante o país. No setor de negócios externos da administração, a tensão entre militares profissionais e dirigentes civis, que havia caracterizado o relacionamento entre civis e militares por 75 anos, evaporara-se em uma unidade de postura tão real quanto fora durante a Segunda Guerra Mundial, embora de substância bem diferente. Por causa da predominância do liberalismo na mentalidade norte-americana, todavia, essa tensão reapareceu ao longo da linha que dividia o setor de negócios externos e o restante da comunidade política. Os militares se tornaram os principais embaixadores daqueles com relação a estes últimos. Pleiteavam verbas de ajuda externa, insistiam na ratificação de tratados, defendiam o emprego de tropas norte-americanas na Europa, justificavam a demissão do general MacArthur, apoiavam a conduta na Guerra da Coreia e explicavam as decisões governamentais no tocante a tetos de efetivos das forças armadas e orçamentos. Em síntese, eles não se compraziam nesse papel, mas a ele foram levados pelas necessidades da administração. Agiam como advogados políticos perante não somente as comissões parlamentares mas também perante grupos civis. Bastante sintomática dessas atividades foi a famosa palestra do general Bradley, em 20 de março de 1952, na Câmara de Comércio de Pasadena, na qual ele verberava a "teoria de Gibraltar" de defesa, advogada por Hoover e Taft como "egoísta" e "defensiva", ao mesmo tempo que insistia em uma política de poderio militar equilibrado sem demasiada preponderância de poder aéreo. Como Hanson Baldwin frisou com pertinência na época, as ideias de Bradley eram simplesmente "bom senso militar", ainda que não lhe assistisse o menor interesse em acrescentá-las à maré ascendente de uma eleição presidencial.[13]

Por algum tempo, a Junta de Chefes de Estado-Maior foi um sucesso em seu papel advocatício, capitalizando o prestígio combinado de heróis militares e especialistas técnicos. O Congresso deu ouvidos a Bradley enquanto ignorava Acheson. Finalmente, entretanto, a moeda militar começou a perder valor. A impopularidade da política que eles estavam advogando baixou o prestígio pessoal e institucional dos homens que a advogavam. Embora ainda se apegasse a seus pontos de vista profissionais sobre a substância da política, a

Junta abriu-se, inevitavelmente, às críticas partidárias, ao defender ardorosamente em público essa política, em favor de um governo que a adotara como mero expediente. Isso se avolumou rapidamente depois que irrompeu a Guerra da Coreia, tendo recrudescido com a demissão de MacArthur. "Cheguei a um ponto em que não os aceito como especialistas", declarou o senador Taft na primavera de 1951, "particularmente quando o general Bradley faz um discurso sobre política externa. Sugiro que a Junta de Chefes de Estado-Maior fique sob absoluto controle do governo..." De forma mais contida, o porta-voz Republicano de política externa, John Foster Dulles, também criticou o papel dos militares em política externa.[14] Por volta de 1952, a capacidade de persuasão deles havia se dissipado por completo.

A adoção, por mais de seis anos, de uma política externa conservadora em um país fundamentalmente liberal foi, em certo sentido, um feito político extraordinário para administração Truman. Mas, inevitavelmente, não podia durar. Assim como fora impossível para os militares permanecerem conservadores na Segunda Guerra Mundial, assim também era impossível para os órgãos de política externa, que combinavam civis e militares, sustentarem uma política conservadora na Guerra Fria. A questão chegou ao auge sobre a conduta na Guerra da Coreia e se tornou, posteriormente, um elemento importante na derrota democrata de 1952. Um crítico poderia dizer que isso simplesmente comprovava o ditado *lincolniano* de que não se pode enganar a todos todo o tempo. Mas isso é injusto. O fato de a política conservadora ter perdurado pelo tempo que perdurou constitui um tributo à capacidade do governo de fazer o melhor com recursos escassos. O fato de ter chegado ao fim quando isso ocorreu é um tributo à força da democracia norte-americana.

A Guerra da Coreia: Os Generais, as Tropas e o Público

A Guerra da Coreia rompeu o modelo de relações entre civis e militares estabelecido por Truman. Despertou interesse público e indignação por política externa, estimulou a oposição partidária, ou de outra natureza, no Congresso e exauriu a influência política da Junta

de Chefes de Estado-Maior. Era a primeira guerra na história norte-americana (com exceção das lutas indígenas) que não se constituía em uma cruzada. Era também a primeira vez que o ressentimento público pela conduta de uma guerra contribuía para a destituição do partido no poder.

A guerra era extraordinária sob muitos pontos de vista. Mas certamente não mais extraordinária do que nas relações que existiam entre o governo que a conduzia, os generais que a estavam dirigindo no campo, as tropas que estavam lutando nas linhas de frente e o povo que lhe dava seu apoio em casa. A decisão fundamental do governo Truman era travar a guerra pelo objetivo político limitado de manter a independência da Coreia do Sul. Tal decisão, sem dúvida, não foi alcançada da noite para o dia. Mais propriamente, emergiu da confusão dos acontecimentos e das complexidades de decisões menores, durante o prolongado e rigoroso inverno de 1950-51. Mas, uma vez tomada, o governo aderiu a ela com obstinada persistência. Todos os dirigentes civis e militares – o presidente, Acheson, Marshall, Lovett, Bradley e a Junta – estavam de acordo quanto a esse conceito fundamental. Essa decisão, a par com seus corolários domésticos de limitada mobilização e de reorganização de forças militares convencionais, foi sem sombra de dúvida uma decisão essencialmente conservadora. Os Estados Unidos não tinham metas imperialistas; simplesmente queriam restabelecer o *status quo ante*. Isso exigia medidas cautelosas e emprego calculado de força militar. Travar uma guerra mais de acordo com Clausewitz do que com Ludendorff, contudo, era uma nova experiência para norte-americanos e uma experiência que eles geralmente não estavam dispostos a aceitar. O problema fundamental do governo, consequentemente, era garantir o apoio ou, ao menos, a aquiescência das tropas, dos generais e do público para esse novo empreendimento.

O governo registrou grande sucesso com as tropas. No início da guerra, o Exército dos Estados Unidos estava em má forma. As unidades, subitamente arrancadas da vida mansa do Japão ocupado e lançadas em uma luta contra um inimigo muito mais numeroso, passaram por maus bocados. Estavam indisciplinadas, mal treinadas e psicologicamente despreparadas para o combate. Entretanto, na primavera de 1951, o VIII Exército achava-se transformado em uma

força vigorosa e com experiência de combate. Os objetivos políticos do governo, contudo, não lhe permitiram a arrancada para a vitória militar total nem a completa retirada da península. Em consequência, o problema tornou-se a manutenção do moral da tropa em um conflito aparentemente indefinido e indeciso, em um recanto longínquo do mundo. Meios psicológicos e materiais foram tentados. Materialmente, tão cedo se estabilizara a frente, todo esforço foi feito para tornar a existência do soldado tão confortável quanto possível: um banho por dia, correspondência duas vezes por dia e comida quente três vezes por dia. Não se poupou meio algum de incorporar o máximo possível do padrão de vida civil norte-americano à Linha Principal de Resistência. Ao término do conflito, as tropas norte-americanas estavam combatendo em um nível de luxo e de conforto físico sem precedente na história mundial.

Igualmente importante, entretanto, para a aceitação da guerra por parte das tropas foi a política de rotatividade que moldou a psicologia nas linhas de frente. Ao contrário do oferecimento de benefícios materiais, isso representava uma acentuada ruptura com o passado norte-americano. Na Segunda Guerra Mundial, os soldados permaneciam em combate enquanto ele durasse; só podiam atingir a meta pessoal de voltar para casa quando o governo, por sua vez, alcançasse sua meta política de vitória militar. Na Coreia, porém, a rotatividade dissociava as metas pessoais das metas políticas do governo. O objetivo do soldado era simplesmente suportar seus nove meses na linha de frente e depois ir embora. A guerra era um mal necessário, ele concordava com ela e a aceitava como tal. Sua atitude era brilhantemente resumida naquela expressão clássica de estoica resignação que emergiu das linhas de frente: "É assim que a bola quica". Pela primeira vez na história norte-americana, o soldado comum travava uma guerra importante única e exclusivamente porque lhe ordenaram lutar, e não porque compartilhasse de alguma identificação com as metas políticas pelas quais a guerra estava sendo travada. Em vez disso, ele alimentava uma suprema indiferença às metas políticas da guerra – a chancela tradicional do profissional. E "profissional" era a única palavra adotada pelos jornalistas e observadores para descrever a peculiar psicologia do combatente coreano distinguindo-o do seu congênere da Segunda Guerra Mundial.[15]

De certa forma, o espírito da Segunda Guerra Mundial representava tantos problemas quanto os comunistas na conduta da Guerra da Coreia. A rotatividade operou uma miraculosa modificação na psicologia das tropas, mas não havia nada semelhante para mudar as atitudes dos generais que dirigiam a guerra no teatro de operações. Para eles não havia "nenhuma desmobilização na guerra"; continuavam a pensar quanto à Segunda Guerra Mundial. O único fim adequado da guerra era a vitória militar e eles não podiam compreender como isso lhes seria negado. Se o Exército tivesse recebido ordens de travar a Guerra da Coreia em 1939, não há dúvida de que, do chefe do Estado-Maior para baixo, obedientemente e sem vacilar, teria ido travá-la sob as condições que lhes fossem impostas. Na verdade, o general Marshall comparava o comportamento do general MacArthur com a aceitação obediente de Pershing quanto às limitadas restrições políticas impostas por Wilson na expedição punitiva ao México em 1916.[16] A Junta de Chefes de Estado-Maior, no ambiente simpático da administração Truman, podia voltar às suas amarras profissionais de antes da guerra, mas, para os comandantes em campanha, impregnados pela psicologia da Segunda Guerra Mundial e encorajados pelo ressentimento político e popular em casa, isso era impossível. Essencialmente divorciados da ética militar, a posição subordinada que ocupavam em um governo conservador de um país liberal tendia, também, a lhes impor um papel defensivo. A exaltação civil da vitória militar, como a suprema meta política na Segunda Guerra Mundial, voltava assim a perseguir os civis dez anos depois. A responsabilidade da qual haviam abdicado outrora não seria facilmente readquirida. A frase do general MacArthur – "Não há substituto para a vitória" – podia muito bem ter sido inspirada pelo fantasma de Franklin Delano Roosevelt.

O resultado foi que, se "profissional" resumia a atitude das tropas, "frustrada" traduzia a dos generais. As tropas estavam dispostas a aceitar a maneira como a bola quicava; os generais não. Eles reagiram. Protestaram. Esquivaram-se. Aborreceram-se. Assim narrou Homer Bigart:

> Poucos dos soldados parecem capazes de se identificar com alguma meta nacional. Pilhados em uma existência austera, primitiva e frequentemente miserável, a per-

> cepção do soldado se torna tão embotada que a previsão se limita à meta individual – rotatividade. O oficial, com maior oportunidade para pensar, reflete sobre a inutilidade do impasse e sonha com a rotatividade. Mas os generais são atacados quase freneticamente pela frustração do cargo.[17]

O grau de antipatia dos generais, como um grupo de comandantes combatentes, com a política do governo provavelmente não tinha precedentes na história norte-americana. Nem mesmo na Guerra Civil jamais houve a unanimidade da divergência militar manifestada na Coreia. Com exceção do general Ridgway, praticamente todos os comandantes do teatro de operações – MacArthur, Van Fleet, Stratemeyer, Almond, Clark e Joy –, independentemente de terem tido ou não ligações anteriores com MacArthur ou com o Extremo Oriente, compartilhavam daquilo que a Comissão Jenner chamava resumidamente de "uma sensação de desconforto porque a vitória era negada, uma sensação de frustração e uma convicção de que considerações políticas haviam sobrepujado as militares..." O general Clark declarava então que todos os comandantes no Extremo Oriente com os quais ele discutira a questão esperavam que o governo afastasse as restrições políticas que lhes negavam a vitória.[18]

O paralelo recente mais aproximado da insatisfação em massa dos comandantes participantes da campanha coreana foi o descontentamento dos cientistas atômicos com a política governamental com vistas à construção de armas nucleares e termonucleares. Em ambos os casos, um corpo bem definido de profissionais adotou uma posição política contra as diretrizes do governo ao qual serviam. Em ambos os casos, o descontentamento de um grupo de especialistas tinha raízes profundas na opinião pública norte-americana e era dirigido contra uma política altamente conservadora que incorporava pressupostos fundamentais da ética militar. Os físicos recusaram-se a aceitar as responsabilidades e as frustrações de uma indefinida corrida de armas nucleares com a Rússia e exigiam que lhes fosse dado um fim mediante desarmamento negociado. Os generais na Coreia, por sua vez, recusaram-se a aceitar as responsabilidades e as frustrações de uma indefinida guerra limitada com a China comunista e exigiam

lhes fosse dado um fim mediante vitória militar total. Em ambos os casos, os principais manifestantes do descontentamento – MacArthur e Oppenheimer – eram figuras carismáticas, tocadas de um misticismo quase religioso, que despertavam intensos ódios e lealdades emocionais e que acabaram sendo simplesmente alijados do governo.

Na análise final, a continuação e a viabilidade da política de Truman dependia de sua aceitação pelo público. Mas embora o público pudesse aceitá-la por algum tempo, não a aceitaria indefinidamente. De uma forma desarticulada, irracional e emotiva, o povo norte-americano ainda se apegava às atitudes às quais Harold Lasswell dera expressão intelectualizada em seus ensaios sobre o Estado-caserna. As reações tradicionais recusavam-se a morrer. Se as tropas tomaram o partido do governo, o público tomou o partido dos generais. Efetivamente, como ressaltou Walter Millis, o verdadeiro problema de moral não estava na frente de batalha, mas em casa. A discordância dos generais tornou-se o foco e o ponto cristalizador do descontentamento público. A irritação e a frustração acumuladas do público constituíam um fato político que o partido da oposição não podia ignorar. Eisenhower poderia ter vencido muito bem sem a Guerra da Coreia. Mas até mesmo sua simpatia como personalidade aliava-se ao sentimento de que ele "faria alguma coisa" em matéria de política externa. Se havia uma questão predominante nas eleições, essa era a Coreia.[19] A carta de Van Fleet, a promessa de visitar a Coreia, a afirmação de que os asiáticos deveriam combater os asiáticos, a publicidade de primeira página com as listas de baixas e as fotografias dos mortos e feridos – tudo isso relembrava ao povo norte-americano as tristes realidades no leste da Ásia e o estimulava a dar seu voto na esperança de que se poderia fazer parar rapidamente tal cenário.

A Junta de Chefes de Estado-Maior nos Primeiros Dois Anos da administração Eisenhower

Unidade. Sem dúvida, uma das mudanças mais profundas que a administração Eisenhower fez no estilo de governo de seu antecessor foi reconciliar a política externa e interna de acordo com uma pers-

pectiva comum. Em certo sentido, foi para isso que o povo norte-americano votou em 1952. A nova unidade refletiu-se mais claramente na liderança do governo. A administração Republicana era uma equipe. Seus principais executivos foram recrutados das fileiras do empresariado, mormente industriais, ou entre aqueles que compartilhavam da filosofia empresarial. "Estamos montados aqui", dizia com muita propriedade o ministro do Interior, "como uma administração que representa o comércio e a indústria". A proporção de executivos empresariais em posições de cúpula no governo era mais ou menos o dobro da administração Truman.[20] Era injusto dizer que o gabinete se compunha de oito milionários e um encanador, porque a veracidade e a força da piada estava na saída prematura e controversa do encanador. De modo geral, os funcionários do gabinete revelavam não apenas uma impressionante homogeneidade de visão, mas também uma extraordinária continuidade e estabilidade no cargo.

Ao contrário da administração Truman, semelhante tipo de pessoas dirigia os órgãos domésticos e os de defesa externa do governo. A proporção de empresários no Ministério da Defesa era tão alta quanto no do Comércio. Ao término do primeiro ano de governo, 17 de 24 funcionários de segundo escalão no Ministério eram executivos empresariais.[21] Desaparecera a pronunciada fissura de conhecimentos e perspectivas, característica do tempo de Truman. Forrestal não falava a linguagem de Hannegan nem de Chapman. Mas Wilson não tinha dificuldade de se comunicar com Summerfield ou McKay: todos eles tinham tido alguma ligação com o tal complexo industrial. De mais a mais, o governo era todo do mesmo partido. O Ministério das Relações Exteriores e o Ministério da Defesa, que no governo de Truman haviam sido parte Democrata parte Republicano tornaram-se, sob Eisenhower, rigorosamente Republicanos.

A unidade do governo Eisenhower refletiu um desenvolvimento razoavelmente profundo em política e na opinião pública. O tradicional liberalismo norte-americano dividia-se entre um ramo Whig, que refletia os interesses dos negócios e dos grupos economicamente em melhor situação na sociedade, e o ramo democrático popular de liberalismo reformista com raízes nos agricultores, nos pequenos comerciantes e na força de trabalho. Enquanto houvesse qualquer

conflito ideológico fundamental entre esses dois segmentos, haveria diferenças de interesse econômico. Em períodos de aperto econômico, o partido do liberalismo popular ou reformista costumava superar seu rival em número de votos. Foi por esse método que, desde 1952, os Democratas mantiveram-se no poder. Como resultado, os Republicanos precisavam superar as tendências predominantes para pensar quanto a um conflito entre os interesses do mundo dos negócios e os interesses do povo. A administração Eisenhower conseguiu uma identificação de interesses entre o liberalismo empresarial e o liberalismo popular mudando o ponto da controvérsia – da política interna para a política externa. Nessa área, as atitudes populares reforçavam os interesses empresariais e o mundo dos negócios, em vez de ser o antagonista da vontade popular, tornou-se seu patrocinador. A divisão entre pontos de vista empresariais e populares sobre assuntos internos fizera do Partido Democrata o partido majoritário, enquanto as questões econômicas tivessem relevância. A unidade desses pontos de vista em torno da política de defesa externa dava aos Republicanos a maioria, sempre que os problemas viessem à baila.

Liberalismo de defesa. As tradicionais propensões do liberalismo norte-americano manifestaram-se em grande variedade de formas na política de defesa do governo Eisenhower. A política externa teria de ser guiada por "abertura, simplicidade e retidão".[22] A tendência liberal em dar um sentido absoluto e dicotômico à guerra e à paz refletia-se na hostilidade da administração a envolvimentos limitados e persistentes. Deu-se um término à Guerra da Coreia e a política de "retaliação em massa" só foi proclamada na esperança de afastar outros conflitos daquela natureza. Na primavera de 1954, o governo considerou intervir na Indochina, mas a oposição do Congresso e dos ingleses levou-o a abandonar esse propósito. Por outro lado, o otimismo liberal refletia-se na avaliação que a administração fazia do poderio do inimigo russo. O ministro Wilson e o subsecretário Kyes cedo revelaram descrença nas estimativas pessimistas e sistematicamente sustentavam que as forças armadas norte-americanas eram as melhores do mundo e que os Estados Unidos levavam uma grande vantagem sobre a Rússia em tecnologia armamentista. O governo também se inclinava a definir as metas da política norte-americana

de modo mais abrangente e universalista que seu antecessor. A meta da "libertação" da Europa Oriental foi enfatizada na campanha eleitoral de 1952 e, mesmo depois de empossado, o governo continuou a frisar a conveniência de uma política "mais dinamicamente anti-comunista". Os dirigentes do Ministério da Defesa tendiam a aderir à crença liberal de que as soluções econômicas e domésticas eram aplicáveis aos problemas de segurança militar. As idênticas técnicas, diretrizes e organização que deram certo no mundo dos negócios poderiam dar certo também no governo. Por outro lado, a tradicional hostilidade liberal às forças e instituições militares manifestava-se nos esforços de encontrar substitutos para grandes forças armadas como um instrumento de segurança nacional. Dizia-se, no primeiro ano, que uma economia forte era nossa primeira linha de defesa e que não se deveria manter forças armadas que pudessem ameaçar a estabilidade financeira ou a solvibilidade nacional. No segundo ano, a ênfase era no substituto tecnológico; a posse de grande variedade de armas nucleares e termonucleares justificaria uma redução nas forças militares convencionais dos Estados Unidos. No terceiro ano, dava-se destaque à criação de uma substancial reserva de cidadãos-soldados como a alternativa para um grande exército permanente. Por todo esse período, o governo atribuiu alta prioridade a um orçamento equilibrado e à redução de impostos, consequentemente reduzindo os gastos militares. É claro que foi neste ponto em que, em termos práticos, o liberalismo empresarial coincidiu mais de perto com a vontade popular.

O governo Eisenhower esperava que a Junta de Chefes de Estado-Maior concordasse com essa filosofia liberal. Isso significava que as qualificações de um membro desejável para a Junta, aos olhos da administração, deveriam diferir consideravelmente das de um candidato no governo anterior. Truman necessitava de chefes militares com prestígio político para executar as diretrizes governamentais. Já Eisenhower queria de seus chefes militares concordância, e não argumentação. Eles teriam de ser, segundo as palavras do ministro Wilson, membros da equipe, e não porta-vozes dela. As primeiras nomeações para a Junta, na primavera de 1953, refletiram essa intenção de receber homens que concordassem com o *new look* do governo,

e não que tivessem peso político perante o Congresso e o público. Igual tendência foi levada ainda mais longe, dois anos depois, com a escolha do contra-almirante Burke para chefe de Operações Navais. A administração Truman talvez jamais se tivesse permitido mergulhar politicamente tão fundo no almirantado. A nomeação dos chefes de Estado-Maior por prazo não especificado, bem como a intenção declarada de rever todas as nomeações ao cabo de dois anos, indicava que o governo estava mais interessado em obter concordância do que em aumentar o *status* de seus líderes militares. A Comissão Rockefeller, que traçou o plano de reorganização do Pentágono na primavera de 1953, enfatizava a conveniência de um pensamento civil-militar unificado. Era impossível, divulgava a Comissão, "fazer uma distinção suficientemente clara entre negócios militares, por um lado e negócios civis (como questões políticas, econômicas e industriais), por outro, a fim de servir de base prática para dividir responsabilidade entre civis e militares, ou para implantar duas linhas paralelas de comando".[23] O relatório também insistia em que o ministro da Defesa participasse das reuniões da Junta de Chefes de Estado-Maior. Enquanto no tempo de Truman os chefes de Estado-Maior afirmavam que falavam exclusivamente "do ponto de vista militar", uma portaria do ministro Wilson, no verão de 1954, ordenava aos chefes de Estado-Maior, no uso de suas atribuições regulamentares, "valerem-se do mais competente e considerado pensamento que possa ser obtido e represente todos os pontos de vista pertinentes, inclusive militares, científicos, industriais e econômicos".[24] O presidente declarou, reconhecidamente, que só queria da Junta decisões unânimes. Posteriormente, quando se viu divergindo da postura do governo, o general Ridgway fez denúncias de que fora submetido a "incessante pressão" para persuadi-lo a "conformar-se com uma preconcebida 'linha partidária' político-militar". Quando o general recusou-se a retificar seu pensamento, ficou claro que não lhe seria permitido "dar conhecimento público de sua inconformidade".[25]

A despeito desses diversos esforços do governo em assegurar um ponto de vista harmonioso, levou algum tempo antes que a nova Junta de Chefes de Estado-Maior adaptasse seu pensamento à nova filosofia. Após tomarem posse, no verão de 1953, os membros da

Junta foram orientados a formular um *new look* de estratégia militar que levasse em consideração não somente fatores militares mas também a nova política fiscal do governo. Malgrado essa injunção, eles chegaram ao outono com praticamente as mesmas propostas de teto de efetivo para as forças armadas de seus antecessores do tempo de Truman. O Conselho de Segurança Nacional, entretanto, rejeitou essas recomendações e instruiu os militares a apresentarem um plano estratégico que custasse menos dinheiro.[26] É claro que, em si, isso não transgredia responsabilidades civis-militares, como não teria a Junta abandonado seu papel militar se simplesmente tivesse concordado com a diretriz e apresentado as melhores propostas possíveis dentro dos limites orçamentários do Conselho. Mas as aparências sugerem que alguns membros da referida Junta foram além disso. Não apenas aceitaram os limites fixados pelas autoridades políticas; incorporaram também, ao próprio pensamento, os pressupostos que predominavam na cabeça dos líderes políticos. Isso era particularmente certo em relação ao presidente da Junta, o almirante Radford. Em menor grau, também se mostrava correto em relação ao almirante Carney e ao general Twining. Mas não o era no tocante ao general Ridgway que tentou um papel estritamente profissional de fidelidade à sua opinião militar independente, apesar de aceitar a subordinação de suas ideias às do presidente e seus assessores civis. Rejeitando a advertência de Bradley, feita no verão anterior, de que os militares não deveriam emitir julgamentos econômicos e políticos, Radford sustentava que cabia à Junta de Chefes de Estado-Maior partir de estimativas da renda nacional bruta e depois

> ...fazer a hipótese sobre o montante que poderia ser alocado para a defesa...
> Sem qualquer reserva, subscrevo a teoria de que, como militares, tentando formular planos de longo alcance... temos de levar fatores econômicos em consideração...
> Pelos números que obtivemos sobre a renda nacional prospectiva no decurso de um longo período, eliminamos as despesas mais ou menos fixas e, dentro da quantidade restante calculada, sentimos... que alcançamos um programa militar que era adequado...[27]

Pouco depois, o almirante Radford manifestou seu completo apoio ao orçamento reduzido do *new look*, posição que ele voltou a adotar no ano seguinte, quando a segunda fase dos cortes militares do governo foram apresentados perante o Congresso. A Junta de Chefes de Estado-Maior de Eisenhower também se inclinava a adotar, como parte de seu pensamento, as hipóteses aventadas pelo chanceler Dulles quanto à inevitabilidade de uma política anticomunista mais ativa. Na primavera de 1954, o almirante Radford defendeu uma intervenção na Guerra da Indochina por golpes aéreos, apoiado em porta-aviões, contra as forças inimigas que atacavam Dienbienphu.[28] No outono de 1954, a Junta (com a discordância de Ridgway) recomendou que os Estados Unidos interviessem no conflito bombardeando o território central da China, se necessário, a fim de defender os nacionalistas posicionados em ilhas perto do continente (Quemoy) contra o ataque dos comunistas. Um pouco mais tarde, depois de excursionar pelo Extremo Oriente, o almirante Radford esteve aparentemente em condições de conseguir do governo um endosso parcial e um tanto nublado para sua posição. Mais ou menos na mesma época, ele manifestou que apoiaria um bloqueio da costa chinesa, se isso fosse necessário para libertar os norte-americanos presos pelos comunistas.[29]

A grande extensão em que a visão do almirante Radford se desviou da ética militar estava revelada no documento intitulado *Militant Liberty*, que ele patrocinou.[30] Preparado no gabinete do almirante, esse panfleto de 18 páginas procurava explicar, para orientação das forças armadas, "os princípios sobre os quais nossa nação foi fundada". Definindo o conflito entre os blocos Ocidental e Soviético de forma puramente ideológica, *Militant Liberty* traçava uma nítida dicotomia entre os dois: o poderio do comunismo era a "consciência aniquilada do indivíduo"; o poderio do mundo livre era a "consciência sensível do indivíduo". Dizia-se que os países do mundo podiam ser classificados em uma escala de acima de cem e abaixo de cem, quanto ao grau em que equilibram direitos e responsabilidades em seis áreas da atividade humana. Vindo de algum lugar fora dos Estados Unidos, o panfleto seria criticado como obra ingênua, divertida e inócua de um excêntrico. Mas, distribuído pelo Pentágono, era um sintoma que alertava para a deterioração das relações norte-americanas entre ci-

vis e militares: a um só tempo uma medida da renúncia civil e um exemplo devastador do que pode acontecer quando generais e almirantes seguem conselhos fusionistas para abandonar a malha militar e aventurar-se pela filosofia política.

Implementação. A força política da administração Eisenhower, a popularidade de seus líderes civis e a aceitação de seus programas de governo tornaram desnecessário que a Junta de Chefes de Estado-Maior se envolvesse na defesa pública de políticas ou do que fosse, na escala de seus antecessores. Enquanto Truman estimulava seus líderes militares a se manifestarem sobre questões de política, Eisenhower preferia o silêncio. Fez calar chefes militares, como o almirante Carney, quando falavam de crises e instituíam esmerados sistemas de autorização para declarações e artigos emitidos pelos militares. O governo sentia pouca necessidade ou vontade de que os chefes militares saíssem a público defendendo suas políticas. Durante seus dois últimos anos como presidente da Junta de Chefes de Estado-Maior durante a administração Truman (janeiro de 1951 a janeiro de 1953), o general Bradley fez 57 aparecimentos públicos perante o Congresso, grupos civis, rádio e televisão, nos quais tratou de importantes questões de política militar. Em comparação, o almirante Radford, em seus dois primeiros anos como presidente da Junta (agosto de 1953 a agosto de 1955) só fez 39 declarações.* O general Bradley, em seu discurso "Gibraltar", fez a clássica exposição da política militar de Truman e, frequentemente, fazia amplos pronunciamentos sobre política externa. Por outro lado, a formulação clássica da política militar de Eisenhower não foi feita por um general e nem mesmo pelo ministro da Defesa, mas pelo chanceler Dulles em seu discurso de "retaliação em massa". A réplica aos ataques dos Democratas a essa política também foi feita pelo chanceler, em entrevista concedida à imprensa e em um artigo para a revista *Foreign Affairs*, e também pelo vice-presidente Nixon em

* Essas incluem: audiências públicas formais perante o Congresso: Bradley, 18 – Radford, 16; discursos perante grupos não militares: Bradley, 26 – Radford, 23; aparecimentos no rádio e na televisão: Bradley, 13 – Radford, nenhum. Compilado de documentos públicos e informações fornecidas pelo general Bradley e pelo almirante Radford.

alocução pelo rádio em rede nacional. A única contribuição importante da Junta ao debate foram as observações feitas pelo almirante Radford, em um discurso pronunciado em 9 de março de 1954 e em uma audiência sobre o orçamento militar perante a Comissão de Orçamento do Senado, dois dias depois da fala do vice-presidente. A crise indochinesa obedeceu a esse esquema. Embora o almirante Radford tenha sido a máquina motriz na formulação da política, o papel desempenhado por ele em seu pronunciamento foi de pouca monta. A principal iniciativa coube ao presidente, em declarações feitas nos dias 24 de março e 7 de abril, e ao chanceler Dulles, em um discurso feito em Nova York em 29 de março. Novamente, o vice-presidente desempenhou um papel-chave com sua famosa conversa *off the record* com editores de jornais em 16 de abril. Quando a intervenção foi finalmente rejeitada, Dulles sinalizou a mudança nas intenções do governo. A única declaração pública importante de Radford registrou-se em discurso, feito em 15 de abril, que no entanto só repetia o que haviam declarado o presidente e o ministro das Relações Exteriores, e que foi rapidamente esquecido com o pronunciamento mais enfático do vice-presidente no dia seguinte.

O malogro da administração em utilizar os chefes militares para fins de defesa das políticas demonstrava sua falta de necessidade de apoio político originário dessa fonte. Bradley foi um forte aliado de Truman, mas que necessidade tinha Eisenhower de Radford? Sob muitos aspectos, o governo também prestou uma atenção mais respeitosa às opiniões do Congresso em assuntos de política de defesa, como nos casos da Indochina e de Formosa. Em consequência, precisava menos de meios para persuadir os representantes a corroborarem seu ponto de vista. Vezes houve em que os chefes de Estado-Maior de Eisenhower fizeram discursos políticos perante as comissões do Congresso e defenderam programas de ação do governo. Mas esses papéis foram-lhes consideravelmente menos importantes do que para seus antecessores.

Conclusão

Os padrões de relacionamento entre civis e militares nas duas administrações refletiam diferentes esforços para aliviar a tensão

entre o profissionalismo militar e a política liberal. Enquanto as atitudes básicas dos norte-americanos em relação à guerra e aos militares continuarem em seu molde tradicional, a Junta de Chefes de Estado-Maior será chamada a desempenhar um papel político advocatício ou um papel político substancial; ou ainda uma combinação dos dois.

Como é improvável que os próprios militares voltem a gozar do prestígio e da popularidade que conheceram imediatamente depois da Segunda Guerra Mundial, também é improvável que governos futuros venham a lançar mão do apoio político deles no grau em que o fez a administração Truman. Mas, se o partido no poder tentar seguir uma linha conservadora e impopular, toda ajuda que os militares possam dar será com certeza invocada na "venda" dessa política ao público. Por outro lado, se uma política mais popular for adotada, é de se esperar que a Junta de Chefes de Estado-Maior se mostre fiel às ideias prevalecentes. Inevitavelmente, esses chefes serão representantes da opinião pública ou defensores dela.

15

Separação de Poderes e defesa na Guerra Fria

O Impacto da Separação de Poderes

O contínuo e alto nível das atividades de defesa exigidas pela Guerra Fria de três maneiras intensificou o impacto da separação dos poderes sobre as relações entre civis e militares. Primeiro, robusteceu o papel do Congresso com respeito não só à política militar como também à administração militar. Segundo, desviou o foco das relações entre congressistas e militares dos órgãos de suprimento dos ministérios militares para as chefias profissionais das Forças Armadas, desse modo aguçando a tensão entre a separação de poderes e o profissionalismo militar. Terceiro, cuidou de formular uma pluralista ou equilibrada estratégia militar nacional.

Separação de Poderes *versus* Separação de Funções

Mudança de interesse parlamentar. A grande importância dada aos assuntos militares durante a Guerra Fria resultou, necessária e legitimamente, em maior envolvimento do Congresso com diretrizes e administração militares. Antes de 1940, o Congresso preocupava-se

pouco com política militar, como tal. Olhava para as atividades dos Ministérios da Guerra e da Marinha com base em uma perspectiva limitada e estreita. O interesse parlamentar centrava-se na localização de guarnições do exército e de bases navais, na construção e na provisão militares e de modo geral em saber onde exatamente e para quem eram feitos os gastos militares, e não exatamente para que eram eles feitos. Interesses setoriais, econômicos e locais constituíam os fatores que motivavam a preocupação do Congresso com assuntos militares. Os debates sobre orçamento militar mal eram frequentados e quase sempre eram travados longe do plenário, sobre tópicos em nada relacionados com gastos militares. A consideração parlamentar de importantes questões de política militar limitava-se a ocasionais projetos de lei sobre organização do exército, tais como os *National Defense Acts* de 1916 e de 1920, e a grandes autorizações de construção naval, como aquelas de 1916, 1934 e 1938. Mas, com exceção desses casos, o Congresso dava pouca atenção à política militar, pela simples razão de que a matéria não era suficientemente significativa para merecer atenção.

Entretanto, nos dez anos que se seguiram à Segunda Guerra Mundial, o Congresso ocupou-se quase ininterruptamente de grandes questões essenciais de política militar: serviço militar seletivo, serviço militar obrigatório, o efetivo das forças permanentes, a composição das forças de reserva, a organização do sistema de defesa, as condições de serviço para oficiais e conscritos. Além disso, de ano para ano as verbas para as forças armadas causavam os mais importantes questionamentos de política militar, e as autorizações anuais para construções do exército e da marinha, bem como para assistência militar, necessitavam de significativas decisões. A transformação de negócios militares em uma área de interesse público vital tornou impossível manter a divisão constitucional de funções, que atribuía ao presidente a autoridade do rei da Inglaterra para comandar e administrar as forças armadas e dava ao Congresso a autoridade do Parlamento inglês para determinar a existência, o tamanho e a composição delas.

A duplicidade de funções. Uma das peculiaridades do governo norte-americano é o conflito entre a separação constitucional dos poderes e a separação constitucional de funções. Os constituintes

fizeram o Congresso e o presidente independentes um do outro, extraindo autoridade de cláusulas distintas da Constituição e adquirindo poder e influência de eleitorados separados por diferentes sistemas de eleição. Essas fontes independentes de poder foram ainda mais realçadas pelo "acesso diferencial de grupos de interesse" ao Congresso e ao presidente: certos interesses são mais capazes de atingir seus fins agindo por intermédio do presidente e outros atuando pelo Congresso. A independência recíproca do Congresso e do presidente, bem como de qualquer outra autoridade institucional superior, significa que ambos compartilham do poder supremo de governar. O resultado inevitável traduz-se em rivalidade e atrito permanentes. Mas a Constituição também dispõe sobre uma separação de funções. Nos termos mais amplos possíveis, o Congresso tem a função legislativa e o presidente a função executiva, muito embora a Constituição atribua alguns deveres executivos ao Congresso e certos deveres legislativos ao presidente. Na prática, porém, a separação constitucional dos poderes solapa a separação constitucional de funções. A constante rivalidade entre o Congresso e o presidente leva cada qual a invadir o domínio constitucional do outro, em qualquer área essencial da atividade governamental. Na busca de seus fins, nem o presidente nem os líderes do Congresso reconhecem distinções teóricas e jurídicas entre funções legislativas e executivas. O Congresso investiga, convoca funcionários administrativos a prestar contas, aloca fundos em quantidades limitadas e para fins específicos e de muitas maneiras penetra mais profundamente no processo administrativo do que o presidente. Por outro lado, o chefe do Executivo formula programas de ação, inicia o processo legislativo para cada sessão, implementa abrangentes delegações de autoridade mediante ordens e regulamentos executivos e na realidade determina a direção total da política de governo. De acordo com a separação de poderes, o Congresso e o presidente têm, ambos, de administrar e legislar. Eis a lei férrea de sobrevivência institucional. O poder de governar não pode ser restringido nem dividido. Se o Executivo e o Legislativo devem compartilhar dele, ambos terão de exercitá-lo em todas as oportunidades. Destarte, a separação dos poderes leva inevitavelmente à duplicidade de funções.

O colapso da separação de funções antes da separação de poderes é normalmente lamentado por reacionários, que atacam o presidente por usurpar as funções legais do Congresso, e por acadêmicos que criticam o Congresso por ocupar-se de detalhes administrativos. Certamente, porém, a ampla distribuição de poder, muito mais do que uma eficiente alocação de funções, é o valor central do panteão constitucional norte-americano. Poder dividido resulta em contínuas jurisdições sobrepostas e conflitantes entre o governo federal e os estados, entre os três braços do governo nacional, entre órgãos e repartições executivos e entre comissões parlamentares rivais. Muitas são as pessoas que fazem o trabalho de outras e é por isso que a profissão de advogado e os tribunais adquirem tamanha importância, em virtude da constante necessidade de adjudicar poderes e direitos rivais. Outros resultados da dispersão de poder, todavia, são a necessidade de assegurar a concordância de praticamente todos os partidos interessados (a maioria convergente de Calhoun) antes de agir, a multiplicação democrática dos caminhos de acesso ao governo e as restrições mútuas que todos os grupos e organismos governamentais exercem uns sobre os outros e que evitam o uso arbitrário e ditatorial do poder. Ao avançarem nos domínios funcionais um do outro, o Congresso e o presidente exemplificam o caráter básico do governo norte-americano.

Os papéis políticos e administrativos das Comissões Parlamentares. O Congresso desobriga-se de suas responsabilidades de natureza política e administrativa por meio de comissões, cuja maioria torna-se envolvida, de uma maneira ou de outra, com assuntos militares.[2] Foram em número de seis, entretanto,* seus principais instrumentos

* Essa avaliação do papel das comissões parlamentares em relação a assuntos militares baseia-se na sua atuação de 1947 a 1954. A Comissão de Operações de Governo do Senado, com exceção de uma divulgada série de audiências sobre o exército em 1953 e 1954, só raramente investigou matéria militar e suas raras incursões nesse campo foram geralmente sequelas de investigações cujos focos primários estavam alhures, por exemplo, subversão ou influência em intercessão governamental. A Comissão de Relações Exteriores da Câmara considerou o programa anual de assistên-

com relação à política e à administração militares na primeira década do pós-guerra. As comissões de Forças Armadas da Câmara e do Senado foram de particular eficiência, combinando amplos interesses em política e administração. As subcomissões de verbas militares da Câmara utilizaram o processo orçamentário para a sindicância detalhada da administração militar. Por seu turno, a Subcomissão de Verbas Militares do Senado apreciava a política militar de forma mais genérica. A Comissão de Operações do Governo da Câmara mergulhou fundo na administração militar. A Comissão de Relações Exteriores do Senado ocupava-se de importantes questões de política militar, levantadas por tratados e atos anuais de assistência mútua.

Praticamente, todos os projetos de lei tratando diretamente das instituições militares, com exceção de verbas e planos de reorganização, foram examinados pela Comissão de Forças Armadas da Câmara. Do LXXX ao LXXXII Congressos, prolongadas audiências foram realizadas sobre medidas concernentes aos seguintes assuntos: política de promoção de oficiais, serviço militar obrigatório, serviço militar seletivo, organização do Exército, código de justiça militar padronizado. Emendas de 1949 à Lei de Segurança Nacional, tabelas de vencimentos, organização da força aérea e a legislação da reserva das forças armadas. Além disso, a investigação de "Unificação e Estratégia", em 1949, ocasionou a sindicância mais rigorosa de política militar nacional no pós-guerra, antes dos depoimentos de MacArthur. Seus presidentes e membros mantiveram interesse constante nas diligências das comissões de orçamento relativas aos efetivos e composição das forças armadas. Na Câmara dos Deputados, a Comissão também analisou em profundidade matérias de essência administrativa. Nenhum aspecto da instituição militar ficou fora de sua área legítima de preocupação. As investigações da Comissão abrangeram sindicâncias como condições dos diversos postos e guarnições militares, administração dos serviços médicos militares, normas de segurança da força aérea e de proteção ao voo, métodos de provisão de suprimentos,

---

cia militar, mas não se aprofundou em outras áreas. A Comissão Conjunta sobre Energia Atômica, é óbvio, tratou regularmente de questões nas quais Ministério da Defesa tinha interesse direto.

funcionamento de instalações de material bélico. O índice do envolvimento administrativo da comissão refletia-se na exigência de que todo ministério militar conseguisse a aprovação das comissões de Forças Armadas da Câmara e do Senado, antes que adquirisse ou dispusesse de bens imóveis avaliados em mais de 25 mil dólares. A Comissão de Assuntos Navais da Câmara só obteve esse poder, em relação ao Ministério da Marinha, a partir de 1944. No início do LXXXI Congresso, em 1949, Carl Vinson, o novo presidente Democrata da Comissão de Forças Armadas e ex-presidente da Comissão de Assuntos Navais da Câmara, anunciou a constituição de uma subcomissão especial para desincumbir-se das responsabilidades atinentes às transações de bens imobiliários da marinha. Em um diálogo que ilustrava impressionantemente a tendência da separação constitucional de funções transformar-se em uma nulidade, ele então dizia:

> O PRESIDENTE DA COMISSÃO: Agora, a respeito disso, enquanto este assunto estiver em pauta, penso ser de grande importância que nossos assessores preparem um projeto de lei abrangendo o exército e a força aérea, com referência a todas as aquisições e alterações de terra, e que exerçamos a mesma jurisdição sobre esses dois ministérios, bem como sobre o Ministério da Marinha...
> SR. KILDAY: Posso sugerir, Sr. presidente, que coloquemos isso em alguma outra legislação para evitar a possibilidade de veto?
> O PRESIDENTE DA COMISSÃO: Bem, seria uma boa ideia. Mas é bastante confiar no próprio mérito. Está, evidentemente, dentro da autoridade do Congresso manifestar sua voz em matéria de posses.
> Pode ser que haja alguma dúvida quanto à constitucionalidade de aquisições, mas não há questão alguma quanto a alienações. É claro que a fraqueza de nossa posição não está no Congresso, mas na comissão. Isso poderá levantar uma questão. Mas atravessaremos essa ponte quando chegarmos a ela. Portanto, Sr. Smart, trate de redigir um projeto de lei e teremos algo a considerar. Designaremos o Sr. Brown, da assessoria profissional, para realizar esse trabalho – sobre transações na marinha –, como fez sob a presidência do Sr. Bates. Quero

> cumprimentá-lo pelo trabalho e espero que seus arquivos estejam todos em dia. Não os tenho verificado ultimamente, mas confio em que esteja tudo certo, de modo que saibamos o que está acontecendo...
> Creio que temos um ótimo controle. Quero que esta comissão analise o funcionamento dos ministérios, em vez de os ministérios apenas lhe informarem o que estão fazendo.
> A matéria seguinte é a designação da comissão especial para tratar da posse de propriedades especiais pelo Ministério da Marinha.
> Vejam, senhores, grande quantidade destas coisas diz respeito, especificamente, à marinha porque, quando traçávamos os destinos da marinha, sentimos que a comissão teria de controlar muitos negócios.
> Penso do mesmo modo com referência a todas as forças armadas.[3]

A despeito das advertências do Sr. Kilday, Vinson tentou salvaguardar sua autoridade em uma peça separada de legislação. O presidente vetou-a. Vinson então incluiu essas cláusulas na Lei de Construção Naval e Militar de 1951 que, por decorrência de prazo, Truman não teve opção a não ser assinar. A Comissão, não raramente, tem utilizado esse poder de vetar transações militares com bens imóveis ou de obrigar a modificações nos termos do contrato.

A Comissão de Forças Armadas do Senado normalmente dedicava maior parte de seus esforços a importantes peças de legislação do que sua congênere na Câmara. Ao contrário desta, participava do exame da legislação de assistência militar com as Comissões de Relações Exteriores e mantinha estreitos vínculos com a Subcomissão de Verbas Militares do Senado. Em 1951, juntou-se à Comissão de Relações Exteriores em duas graves investigações de política militar nacional, referentes à substituição do general MacArthur e à designação de mais forças norte-americanas para a Europa. As investigações eram, normalmente, realizadas por subcomissões especiais. A mais importante, no período considerado, era a Subcomissão de Mobilização, sob a liderança do senador Lyndon Johnson. Durante a Guerra da Coreia, essa Subcomissão investigou uma grande variedade de assuntos de política militar e de administração, inclusive quadros de

organização militares, o grau de desenvolvimento das forças aéreas, a escassez de tungstênio, a administração do Departamento de Munições, a construção de bases aéreas no norte da África, o funcionamento de centros de alistamento militar, a compra de tintas para o Exército e o relativo poder de fogo das divisões norte-americanas e russas. No LXXXIII Congresso, duas subcomissões especiais de mobilização realizaram investigações sobre a falta de munições na Coreia e a aquisição de aeronaves. A Comissão do Senado também compartilhou, com a Comissão de Forças Armadas da Câmara, da responsabilidade de autorizar despesas pormenorizadas de obras públicas e de aprovar transações militares com bens imóveis. No início do LXXXIII Congresso, a Comissão sustou os gastos de 50 a 60 milhões de dólares na construção de bases aéreas no exterior, até que se pudesse fazer um estudo do programa militar de construções. A Comissão do Senado detinha o importante poder adicional de agir sobre todas as promoções nas forças armadas, bem como sobre a nomeação dos chefes de Estado-Maior e funcionários civis de alto nível do Ministério da Defesa. A Comissão recusava-se, ocasionalmente, a aprovar a promoção de oficiais que tivessem sido criticados publicamente por mau cumprimento dos deveres. Por outro lado, tinha também o poder de assegurar a promoção de oficiais que, aparentemente, tivessem sido esquecidos ou discriminados pelo Executivo.*

A Lei de Segurança Nacional de 1947 e a reorganização do Ministério da Defesa em 1953 foram, ambas, estudadas na Câmara pela

---

* Em 1953, a Comissão ameaçou, com sucesso, suspender promoções na marinha, a menos que se encontrasse uma fórmula para a promoção do capitão de mar e guerra Hyman Rickover, técnico em submarino atômico, a almirante. Em 1955, a Comissão tentou limitar o arbítrio do presidente em fazer nomeações de oficiais dos altos escalões, ao exigir que as promoções a tenentes-generais e a generais só pudessem se efetivar para cargos específicos. Por outro lado, o Executivo sustentava que as promoções deveriam se processar sem consideração alguma a futuras missões. A posição da Comissão era, de fato, uma volta ao sistema pré-profissional, em que o posto dependia do cargo, em vez de ser um pré-requisito para o cargo. Ver *Army Navy Air Force Journal*, XCII (19 de março de 1955), 848 – (7 de maio de 1955), 1053, 1064.

Comissão de Operações de Governo – antes denominada Comissão de Gastos nos Ministérios do Executivo. Afora esses importantes itens de política organizacional, o interesse militar da Comissão de Operações de Governo limitava-se, quase exclusivamente, a questões de administração, gerenciamento, suprimento e provisão. Sua subcomissão realizou, em 1951 e 1952, sob a presidência de Porter Hardy, extensas sindicâncias sobre irregularidades no processo administrativo de compras do exército e sobre técnicas e métodos de construção militar. Durante esse período, a Subcomissão de Relações Intergovernamentais, sob a presidência do deputado Herbert C. Bonner, investigou a alienação de propriedades e o gerenciamento de suprimentos militares. Outras subcomissões penetraram nos aspectos militares do programa federal de catalogação e nos contratos de publicidade do Ministério da Guerra relativos ao serviço militar obrigatório. Em 1953 e 1954, a Subcomissão Riehlman de Operações Militares prosseguiu no interesse manifestado por seus antecessores Democratas, em compras, administração de suprimentos e alienação de bens excedentes. Além disso, ela empreendeu um longo inquérito sobre a organização e administração de pesquisa e desenvolvimento militares. As atividades das subcomissões, frequentemente, as envolviam em questões mais detalhadas de administração e gerenciamento nas forças armadas.[4]

O processo orçamentário militar. O orçamento militar é o único contato anual de importância entre os militares e o Congresso. Enseja ao Congresso a oportunidade de examinar e traçar as linhas gerais da política militar, bem como apreciar, em exaustivos pormenores, a administração e o procedimento militares. Um aspecto que distingue o processamento do orçamento militar no Congresso é a relativa liberdade que as subcomissões de verbas militares têm no trato com o orçamento. Na maioria das áreas de atividade governamental, os programas e diretrizes fundamentais são estabelecidos em legislação básica, previamente apreciada pelas comissões legislativas da matéria, e aprovados pelo Congresso. As comissões de verbas agem dentro desses limites, quando determinam anualmente quanto dinheiro será aplicado na implementação da legislação básica. No que concerne a assuntos militares, porém, a norma é bastante diferente. O papel da legislação básica em proporcionar um guia a essas comissões é

menos importante do que na maioria das outras áreas. A legislação básica, que autoriza os efetivos de pessoal e a organização das forças Armadas geralmente só fixa um teto que na realidade raramente é atingido. Essa legislação pode servir de base para um orçamento de 30 bilhões de dólares quanto para um de 60 bilhões de dólares. Em 1950, após a deflagração da Guerra da Coreia, além disso, os efetivos autorizados para as forças armadas foram, em primeiro lugar, tornados sem efeito; depois, fixados em um nível tão alto – cinco milhões – que praticamente nada significavam. Consequentemente, a total responsabilidade pelas decisões parlamentares sobre a dimensão de estamento militar e a relativa importância dos diversos tipos de forças recaiu sobre o processamento de verbas. Os únicos aspectos importantes do programa militar, para os quais havia autorizações minuciosas, eram tabelas de vencimentos, assistência militar a países estrangeiros e obras públicas militares. Assim, as comissões das forças armadas ficavam efetivamente excluídas das decisões anuais mais importantes sobre política militar. Fizeram-se esforços no Senado para preencher essa lacuna, pelo revezamento de membros entre as comissões de Verbas e das forças armadas. Por outro lado, a Comissão de Forças Armadas da Câmara procurou influenciar nas verbas militares, mediante uma série de meios. Em 1949, por exemplo, ela aprovou uma resolução a favor da expansão da força aérea para 70 grupos. A assessoria preparou então um orçamento militar abrangente que o presidente apresentou à Comissão de Verbas, desempenhando, ele próprio, um papel-chave em conseguir a aprovação do Congresso para as verbas majoradas da força aérea e para a possibilidade de aumentar também os fundos aeronavais. Em 1955, a Comissão de Forças Armadas da Câmara propôs e aprovou legislação autorizando um vasto programa de construção naval, ao mesmo tempo que a Comissão de Verbas pleiteava fundos para essa finalidade. Os depoimentos prestados à Comissão de Forças Armadas proporcionaram à marinha oportunidade de tornar público seu programa, particularmente a construção de mais um porta-aviões da classe *Forrestal*, em uma época em que a liderança da Comissão de Verbas era reconhecidamente tida como contrária à construção de mais porta-aviões. Em geral, porém, esta Comissão demonstrou extraordinária visão na alocação de verbas militares.

A ausência de detalhada legislação básica significa que as subcomissões de verbas militares deveriam dar cuidadosa e ampla atenção às grandes questões de ordem política. No entanto, as Comissões de Verbas têm sido alvo de veementes críticas por darem pouca atenção a questões de política militar, concentrando-se em matéria de detalhes administrativos. O que se infere dessa crítica é que o Congresso, ao tratar do orçamento militar, não deveria se envolver em minúcias de comando e administrativas, e que não dá adequada atenção a itens relevantes de política pública.[5] Mas, em ambas considerações, os críticos se equivocam. A separação dos poderes exige que o Congresso se envolva em pormenores administrativos, tanto no processamento do orçamento quanto em outras áreas. De mais a mais, na prática, o Congresso também dá efetiva e considerada atenção às questões importantes de política militar envolvidas no orçamento. Por meio de uma divisão de trabalho no processamento do orçamento militar, a Subcomissão de Verbas da Câmara efetua uma minuciosa avaliação da eficiência administrativa, desperdício e duplicação, enquanto a Subcomissão do Senado se concentra em tópicos relevantes da política militar. Embora a rivalidade implícita das duas casas tenda a conduzi-las, uma para a política e outra para a administração, essa divisão de funções é não obstante uma realidade na prática.

A diferença de função no processo de verbas militares, nas duas casas do Congresso, reflete-se nas diferenças em organização e método. Normalmente, a Subcomissão de Verbas da Câmara primeiro examina o orçamento militar, dando-lhe consideração bem mais demorada do que recebe no Senado. Por isso, a Câmara tem condições de analisar minuciosamente as despesas propostas com antecedência. E como geralmente ela não conclui o exame das verbas militares senão no final da primavera, e como o ideal é que os trabalhos sejam concluídos antes do término do ano fiscal a 30 de junho, a Comissão do Senado sofre frequentemente a pressão do tempo. Daí ver-se obrigada a concentrar-se em questões de maior importância. Além disso, o fato de sua atuação suceder à da Câmara, a do Senado tem um caráter de função apelatória. As forças armadas geralmente aceitam os cortes da Câmara em itens menos importantes e só apelam ao Senado para serem restaurados aqueles considerados mais cruciais. Acontece que a Subcomissão de Verbas da Câmara quase sempre se fragmenta em

duas, uma para cada força, ao passo que os interrogatórios do Senado ocorrem perante uma única subcomissão ou perante o plenário da própria Comissão de Verbas. As centenas de funcionários que prestam depoimentos perante as comissões da Câmara são, na maioria, administradores civis de nível médio e oficiais especializados em particularidades fiscais e administrativas de seus programas. Por outro lado, o testemunho perante a Comissão do Senado é geralmente monopolizado pelos ministérios e pelos chefes militares, que se interessam mais por normas gerais do que por administração. De resto, os interrogatórios da Câmara costumam ser secretos, embora os anais sejam posteriormente publicados, ao passo que os do Senado têm sido públicos, desde 1947. O primeiro dos métodos é, sem dúvida, mais aplicável à sindicância de particularidades administrativas, enquanto o segundo é mais apropriado à ampla discussão de pleitos públicos. Finalmente, embora a Subcomissão de Verbas Militares da Câmara tenha relativamente poucos contatos com a Comissão de Forças Armadas da mesma casa, laços estreitos existem no Senado entre sua Subcomissão de Verbas Militares e a Comissão de Forças Armadas. Em 1953, por exemplo, quatro dos quinze membros da Subcomissão de Verbas Militares também eram membros da Comissão de Forças Armadas. Além disso, três outros membros desta Comissão participavam das audiências sobre verbas como representantes *ex officio* daquela Comissão. Esse costume, prática regular no Senado, tende, também, a fazer a comissão legislativa mais consciente das implicações fiscais de suas ações.

Um excelente exemplo de como os papéis das duas casas afetam a política e a administração militares por meio do processo orçamentário foi oferecido pelo Projeto de Lei de Verbas do Ministério da Defesa para o ano fiscal de 1953. Por três meses, de 10 de janeiro a 3 de abril de 1952, o projeto transitou pelas subcomissões da Câmara. A subcomissão estava subdividida em quatro: Exército, Marinha, Força Aérea e Obras Públicas Militares. As audiências perante o plenário da subcomissão se prolongaram por vinte e seis dias: seis dias para questões gerais de política relativas ao Ministério da Defesa; doze dias dedicados aos problemas de política interna de cada um dos ministérios militares; oito dias para a revisão minuciosa das verbas propostas para o gabinete do ministro da Defesa. O exame e

a justificativa, item por item, dos pedidos de verbas para as Forças Armadas levaram vinte e três dias perante a Subcomissão de Marinha, vinte dias perante a Subcomissão da Força Aérea e vinte e dois dias perante a Subcomissão do Exército. Vinte e três civis e 93 oficiais prestaram esclarecimentos em nome da marinha; 43 civis e 132 oficiais pelo exército; e 30 civis e 102 oficiais pela força aérea. Praticamente, nenhum dos depoimentos dessas testemunhas tratou de problemas de interesse e política geral da força, e todos eles se ocuparam virtualmente de itens específicos de menor importância. A subcomissão acabou fazendo cortes que totalizaram 4.230 milhões de dólares em 78 diferentes itens, de verbas recomendadas no total de 50.921 milhões de dólares. Na segunda semana de abril, os debates no plenário da Câmara trouxeram à baila três questões gerais de política que não haviam sido submetidas previamente à discussão em apreço: (1) o montante de verbas da força aérea, envolvendo a questão de se completar 143 alas, em meado de 1955, 1956 ou mais tarde; (2) o montante de fundos para construção naval, incluindo a questão de se construir outro porta-aviões da classe *Forrestal*; e (3) uma proposta de limitação de despesas (não orçamentárias) do Ministério da Defesa para o ano fiscal de 1953 em 346 bilhões. Em todas essas três questões, a Câmara votou a favor de economia. Mas o significado dessa moção não estava na análise rigorosa das questões – elas não a receberam nem na comissão nem no plenário –, mas no fato de terem sido as três separadas da massa de outras questões e particularidades menores, como os três problemas que envolviam relevantes e controversas considerações de política nacional. Quinze dos vinte dias de depoimentos perante a Subcomissão de Verbas do Senado, entre 10 de abril e 21 de junho, foram dedicados quase exclusivamente a esses e outros itens de grande importância. A maioria dos depoimentos proveio de ministros, secretários adjuntos e chefes militares. A natureza da ameaça da União Soviética, o impacto do orçamento militar sobre a economia nacional, a relativa conveniência de diferentes tipos de força militar, o papel estratégico do poder aerotransportado, a política de recursos humanos e de provisão de material, a importância de datas alternativas de prontidão na conjuntura militar – tudo isso mereceu ampla, inteligente e cuidadosa discussão. A Comissão votou pela revogação de duas das açodadas decisões tomadas pela Câmara,

que foram recomendar o cancelamento da limitação de despesas e a aprovação do porta-aviões da classe *Forrestal*. Em dois dias de debates no Senado, de 28 a 30 de junho, a discussão voltou a centrar-se em questões de alta política. O Senado aprovou as recomendações da Comissão em dois casos, mas também votou a favor de uma ala de 143 aeronaves para a força aérea, para meados de 1955, restaurando os fundos de provisão da força aérea no montante de 600 milhões de dólares. As decisões do Senado, contrárias às da Câmara em todas as três questões de maior importância, foram aceitas pela Comissão Conjunta de ambas as casas e promulgadas.

É difícil ver como esse processo orçamentário poderá ser aperfeiçoado. As particularidades das propostas orçamentárias eram avaliadas, em primeiro lugar, por certo número de pequenas comissões trabalhando em cima de diferentes partes do orçamento. Suas diligências eram então reunidas e aprovadas pela Câmara. Fora desse processo tramitavam questões de importância maior, que eram rigorosamente examinadas por Comissão do Senado e votada em seguida. Quase sempre, o Senado lograva êxito em fazer que a Câmara acatasse suas decisões sobre tais questões. Ao longo dos últimos anos a discussão de política militar na Subcomissão de Verbas do Senado tem sido bem instruída, inteligente e centrada em importantíssimas questões da atualidade. Os volumes verdes das sessões do Senado são, de fato, uma das melhores fontes para se conhecer a essência geral da política militar norte-americana. Foi nesse foro, por exemplo, que as implicações dos cortes de 1953 e 1954, feitos pela administração Eisenhower no exército e na força aérea, sofreram a mais completa avaliação. Na verdade, até onde se sabe das informações existentes, tudo indica que os cortes de 1953 na força aérea receberam uma apreciação bem mais cuidadosa na Comissão do Senado do que no próprio Executivo.

Separação de Poderes *versus* Profissionalismo Militar

O modelo de antes da guerra de relações entre militares e o Parlamento. Ao longo de toda a história norte-americana, o conflito

inerente entre a separação dos poderes e o controle civil objetivo tem sido mais latente do que manifesto – a separação dos poderes exerceu uma influência retardadora e restritiva sobre o desenvolvimento do profissionalismo militar. A Guerra Fria, no entanto, com suas exigências de contínuo aperfeiçoamento da atividade de defesa de alto nível fez recrudescer acentuadamente a tensão existente entre os dois. A importância cada vez maior da política militar fez que o padrão das relações entre militares e o Congresso que prevaleceram depois de 1947 se tornasse claramente diferente do que existia antes de 1940. As antigas relações eram travadas, antes de tudo, entre o Congresso e os elementos predominantemente civis, de logística e suprimento das Forças Armadas. Os serviços técnicos do exército – engenharia, intendência, material bélico e comunicações – e os órgãos da marinha – bases navais, material bélico, suprimento e contabilidade, construção e reparos, engenharia de máquinas a vapor – mantinham com o Congresso contatos intensivos e constantes. Por outro lado, o contato dos chefes militares com o Congresso tendia a ser distante e esporádico. Esperava-se que esse modelo perdurasse, enquanto o Congresso estivesse mais interessado no aspecto dispendioso das instituições militares do que no combatente. No trato com o Congresso, os chefes dos serviços técnicos e dos departamentos funcionavam, em parte, como assessores técnicos e, ainda em maior grau, simplesmente como representantes de interesses organizacionais específicos dentro dos ministérios militares. Não exerciam um papel de profissional das armas. Na realidade, podiam ser perfeitamente representantes de órgãos civis. Nesses contatos não se registrava efetivamente elemento algum de relações entre civis e militares. Em muitos casos, os departamentos e os serviços técnicos desenvolviam relações estreitas com determinados blocos e comissões parlamentares, baseadas na mera reciprocidade de interesses econômicos. O caso mais extremado, sem dúvida, foi o complicado modelo de relacionamento existente entre a engenharia do exército, o *lobby* de rios e portos, e congressistas de estados sulistas e do médio-oeste. As conexões da engenharia com o Congresso eram fundamentalmente semelhantes às relações parlamentares de outros órgãos executivos dos Ministérios da Agricultura e Interior que igualmente possuíam clientelas estreitamente associadas.

A relativa falta de importância de questões de política militar e o relativo desinteresse parlamentar por tais questões faziam que os chefes militares profissionais, ao lidarem com o Congresso, agissem antes de tudo como porta-vozes do Executivo. Enquanto o Congresso não desse merecida atenção a questões de política militar, também não precisava de assessoria profissional. Em consequência, os chefes militares, quando tratavam com o Legislativo, particularmente com respeito ao orçamento, não apresentavam as próprias estimativas profissionais das necessidades militares, limitando-se a apoiar lealmente as recomendações do presidente. Esse comportamento refletia, em parte, a injunção do *Budget and Accounting Act* de 1921 que rezava:

> Nenhuma estimativa ou pedido de verba, e nenhuma solicitação de aumento em um item de tal estimativa ou pedido... serão submetidos ao Congresso ou a alguma de suas comissões, por oficial ou servidor de qualquer ministério ou estabelecimento, a menos que por solicitação de qualquer uma das casas do Congresso.[7]

Enquanto o Congresso não se mostrasse interessado em chegar às próprias conclusões sobre política militar e não extraísse dos oficiais suas opiniões independentes sobre gastos de defesa, tudo o que os militares tinham a fazer era apoiar o presidente. Em retrospecto ao início dos anos 1920, o general Marshall comentou certa vez que

> Falando com muita franqueza, vi o general Pershing (chefe do Estado-Maior do Exército) na posição em que suas opiniões não valiam nada. Jamais conseguia trazê-las a consideração. Mesmo assim, era homem de grande prestígio neste país. E a despeito do que ele achasse, cortes, cortes e mais cortes eram feitos. A principal razão para isso era que ele não tinha oportunidade de se expressar publicamente sem dar a impressão de deslealdade. Claro, ele jamais faria isso.[8]

Em todo o mundo, os oficiais sentem-se tolhidos pelas decisões do presidente: "No orçamento que estamos apresentando", dizia

o general MacArthur em 1955, "somos simplesmente os agentes do presidente".[9] Antes, o chefe de Finanças do Exército informara explicitamente ao Congresso que a política do presidente era o fator de controle que impedia o Ministério da Guerra de propor diretamente ao Congresso suas necessidades:

> Creio que, uma vez aprovado pelo presidente e apresentado ao Congresso, o orçamento é uma estimativa dele, e nenhum oficial ou funcionário do Ministério da Guerra terá direito algum de chegar aqui e tentar acrescentar um único dólar ao que está contido na proposta".[10]

Era esse o padrão do pensamento e da prática militares antes de 1940. As únicas exceções significativas ocorriam com referência às leis da construção naval. A maior importância da marinha para a segurança nacional levava a negociações diretas entre o Congresso e seus líderes profissionais, e a Diretoria Geral da Marinha não hesitava em tornar conhecidos seus pontos de vista, mesmo quando ainda não contavam com a aprovação presidencial. Entretanto, mesmo com relação à Marinha, as comunicações eram limitadas. A questão só era realmente levantada quando em conexão com atos ocasionais de grande importância, e antes de 1913 as opiniões da Diretoria Geral nem sequer eram trazidas a público. O aspecto surpreendente de todo esse modelo de relações era o grau em que o Congresso concordava com a subordinação dos profissionais das armas ao presidente e recusava-se a aceitar uma assessoria profissional direta. Isso só podia acontecer porque a política militar não era tida, em geral, como muito importante, nem o Congresso se mostrava particularmente interessado nela. Onde ela era importante, como nos projetos de lei da marinha e nos *National Defense Acts* de 1916 e 1920, o Congresso realmente insistia em ouvir diretamente os chefes militares. Mas essas eram exceções à regra predominante.

Acesso dos chefes militares ao Congresso. A importância permanente que a política militar adquiriu depois de 1945 deslocou o ponto central das relações entre o Congresso e os militares dos departamentos e serviços técnicos para os chefes militares profissionais. As plenas implicações da separação dos poderes já não podiam ser

evitadas; as relações entre o Congresso e os militares tornaram-se um problema entre civis e militares. Se o Congresso precisava desempenhar sua parte na determinação de uma política militar nacional, isso requeria a mesma assessoria profissional independente que o presidente recebia. Antes, só ocasionalmente alguns congressistas reafirmavam o direito que tinham de ouvir diretamente as opiniões dos chefes militares. Depois da Segunda Guerra Mundial, eles passaram a insistir com seriedade e regularmente que os chefes militares fossem livres para apresentar seus pontos de vista diretamente às comissões parlamentares. Com relação ao orçamento militar, particularmente, dizia-se que o Congresso só podia cumprir suas responsabilidades constitucionais se lhe fosse possível comparar as recomendações puramente "militares" da Junta de Chefes de Estado-Maior com o orçamento do presidente "composto por grande número de considerações extramilitares...".* O marco legal que indicava a mudança do modelo

---

* Carl Vinson, nesse discurso, continuou a sustentar que:

A responsabilidade do Congresso é maior que meramente aceitar ou reduzir os totais propostos pela Diretoria do Orçamento...

Onde é que especialmente buscamos, neste país, o melhor julgamento sobre o que se precisa para uma adequada defesa nacional? A responsabilidade suprema do Executivo repousa, é claro, no presidente. Mas sua opinião não é a de um militar especializado. Não é assim nunca, nem nosso sistema pretende que seja. Nossa fonte máxima de julgamento militar é a Junta de Chefes de Estado-Maior, os quais, de acordo com a lei, encarregam-se, entre outras coisas, do planejamento estratégico e logístico da Nação. São esses homens, que ascenderam ao topo das forças armadas da Nação ao cabo de uma geração de experiência e esforço na vida militar, para os quais cumpre-nos olhar, e a quem o presidente precisa recorrer para a assessoria mais autorizada em nossas exigências de defesa nacional. Assim sendo, recebi o orçamento militar do presidente, que se compõe de grande número de considerações extramilitares, e comparei-o com o orçamento mais baixo recomendado pela Junta de Chefes de Estado-Maior, que é de natureza exclusivamente militar. Por esse processo, creio que o Congresso pode chegar com maior solidez às nossas necessidades de defesa nacional do que se só tomasse como critério o orçamento do presidente. O exame que Vinson fez dos dois orçamentos levou-o a recomendar verbas em um montante de

pré-guerra foi a cláusula da Lei de Segurança Nacional de 1949, que permitia que um membro da Junta de Chefes de Estado-Maior apresentasse ao Congresso "de própria iniciativa, depois de previamente informar o ministro da Defesa, qualquer recomendação relativa ao Ministério da Defesa que ele possa considerar correta".[11] Era esse o primeiro estatuto na história norte-americana a autorizar um chefe militar profissional a levar seus pontos de vista diretamente ao Congresso. Embora não fizesse dos chefes de Estado-Maior os principais assessores militares do Congresso, como os fez com relação ao presidente, ao Conselho de Segurança Nacional e ao ministro da Defesa, essa cláusula livrou-os, não obstante, das restrições legais do *Budget and Accounting Act* de 1921. Essa autorização legal, entretanto, poderia tornar-se inoperante sem os meios políticos de proteger os chefes militares contra pressão ou retaliação do poder Executivo. Depois da demissão, em 1949, do almirante Denfeld, chefe de Operações Navais, após sua participação nas audiências do B-36, a Comissão das Forças Armadas da Câmara advertiu que qualquer ulterior "intimidação" dessa natureza a levaria a "pedir ao Congresso para exercer seu poder constitucional de reparação".[12] Esse "poder constitucional", contudo, é daqueles que ao Congresso é mais fácil afirmar do que exercer. Nele existem poucos dispositivos eficazes para proteger oficiais contra ação do Executivo.

Essa vulnerabilidade dos chefes impõe-lhes uma tremenda responsabilidade em como proceder, se falam ou se permanecem calados. Qual o adequado tipo de comportamento profissional quando se é convocado a depor perante uma comissão parlamentar e convidado a criticar as recomendações do presidente? Até que ponto são fortes as dúvidas e as discordâncias de um chefe com a política do presidente, para que ele tome a iniciativa de criticá-la perante o Congresso? A crise psicológica anual dos chefes de Estado-Maior perante as comissões de verbas parlamentares é um fenômeno novo, mas aparentemente duradouro no governo norte-americano. Se o chefe

---

16.364 milhões de dólares em comparação com a cifra de 17.439 milhões da Junta de Chefes e de 14.765 milhões da estimativa do presidente. Cong. Record, XCV (30 de março de 1949), 3540.

militar aceita e defende as políticas do presidente, ele está abrindo mão de sua opinião profissional, negando ao Congresso a assessoria que lhe cabe pela Constituição e tornando-se o defensor político de uma administração. Se expressa suas opiniões profissionais perante o Congresso, está criticando publicamente seu comandante em chefe e fornecendo valiosa munição a seus adversários políticos. Não há saída para esse dilema. No período de pós-guerra, os líderes militares variaram de comportamento, desde a militância mais ou menos atuante contra políticas presidenciais (os almirantes com respeito à unificação e à controvérsia em torno dos B-36) até a defesa daquelas que contrariassem seus pontos de vista profissionais – caso do general Bradley relativo ao orçamento do ano fiscal de 1951. Um meio termo, contudo, parece ser o comportamento mais profissionalmente desejável. Completo silêncio perante o Congresso ou rígida aceitação da linha presidencial já não representam um comportamento adequado. O chefe militar tem a obrigação profissional de falar francamente ao presidente e ao Congresso. Como declarou o almirante Radford em desacordo com a opinião militar da década de 1920:

> ...não podemos funcionar sob nossa forma de governo, a menos que o Congresso dos Estados Unidos seja capaz de obter plenas, francas e verdadeiras respostas de quaisquer testemunhas que se apresentem diante de suas comissões. Acho que militares convocados a prestar informações às comissões do Congresso, se solicitados a expressar suas opiniões, deveriam manifestá-las o mais franca e sinceramente que pudessem.[13]

O comportamento do general Ridgway, interrogado no Senado em 1954 e 1955, refletiu grande esforço para encontrar o caminho apropriado. Em ambos os casos, o general enfatizou o acatamento de sua parte das decisões do escalão superior do Executivo, fixando o efetivo do Exército que obviamente não correspondia ao seu pensamento. Em 1954, ele manifestou seus pontos de vista junto ao Executivo; em 1955, tornou pública sua opinião, como militar, sobre o efetivo desejável de sua Força.[14]

A preservação desse modelo de comportamento requer mútuo controle e cooperação consciente do militar, do legislador e do

governante. Profissionalismo militar e controle civil objetivo tornam-se impossíveis se o governo pune oficiais por apresentarem suas opiniões profissionais ao Congresso; se congressistas insistem em utilizar soldados para constranger o governo, ou se os soldados extrapolam os limites de seu campo de atuação e entram no da política e da diplomacia.*

Separação de Poderes *versus* Monismo Estratégico

Rivalidade entre Poderes e estratégia nacional. Embora para os Estados Unidos seja quase constitucionalmente impossível ter um sistema altamente eficiente de controle civil, também lhes é constitucionalmente impossível suportar uma condição que o controle civil e o profissionalismo militar normalmente tratam de evitar. Essa condição é a fidelidade prolongada a uma política militar nacional de monismo estratégico, isto é, uma dependência primária de um único conceito estratégico, de um único sistema de armas ou de uma única força singular como o meio de alcançar a segurança militar. O oposto, pluralismo estratégico, requer grande variedade de forças e armas para enfrentar a diversidade de potenciais ameaças a segurança. O monismo estratégico é incompatível com um alto nível de profissionalismo militar, porque pressupõe a faculdade de prever e controlar as ações de possíveis inimigos; a disposição de seguir uma política externa mais atuante e possivelmente mais agressiva; a relutância em "agir com cautela" cobrindo todas as apostas; e geralmente a aceitação de um

---

* A subcomissão Jenner, investigando a conduta da Guerra da Coreia, por exemplo, criticou os esforços da administração Truman em controlar os militares e instou que providências fossem tomadas "para eliminar interferência política na conduta das hostilidades e negociações de um armistício militar". Também solicitou as opiniões dos comandantes afastados da Guerra da Coreia sobre a participação norte-americana nas Nações Unidas e do rompimento de relações diplomáticas com a União Soviética. Subcomissão de Segurança Interna, Comissão sobre o Judiciário, *The Korean War and Related Matters, 84º Cong.* 1ª Sessão. (1955).

nível inferior de gastos militares totais.[15] Um sistema de relações entre civis e militares que maximize o controle civil e o profissionalismo militar, normalmente, inclina-se a apresentar decisões que favorecem uma estratégia pluralística. Nos Estados Unidos, contudo, atinge-se a tendência pluralista não por um alto nível de profissionalismo, mas por meio da operação da separação de poderes.

A ampla e variada composição do Congresso inclui defensores de praticamente todos os conceitos militares, de qualquer programa e força singular. Quando o Executivo surge enfatizando um determinado interesse militar em detrimento de outros, os interesses prejudicados normalmente encontram apoio e solidariedade no Congresso, às vezes suficientemente fortes para modificar a proposta do Executivo. A coalizão parlamentar que se forma para ajudar os interesses militares rejeitados pelo Executivo consiste normalmente de três elementos com motivação bastante diferente. O núcleo mais forte de apoio provém daqueles congressistas que simplesmente se mostram interessados na proteção de um determinado programa ou força. São reforçados, todavia, por um segundo grupo que apoia as forças mais poderosas, de um modo geral, e que se opõe a cortes do Executivo em quaisquer programas de defesa. Apesar de ser provavelmente o elemento mais fraco na maioria das coalizões parlamentares dessa natureza, só esse grupo é motivado por um desejo consciente de estratégia pluralista. Na Câmara, esse grupo centrava-se em torno da Comissão de Forças Armadas, particularmente seu presidente, o deputado Vinson. O relatório da Comissão na controvérsia dos B-36, por exemplo, endossou explicitamente o pluralismo estratégico. No Senado, o bloco da "defesa forte" era mais nebuloso, com Stuart Symington, no final da primeira década posterior à guerra, surgindo como seu membro mais articulado. Os defensores de programas militares particulares e aqueles de todos os programas militares geralmente não representavam grande peso no Congresso. Também não significavam grande coisa contra o Executivo, se não conseguissem arregimentar as fileiras de um terceiro grupo mais difuso, porém maior, composto por aqueles que se opunham às políticas presidenciais por motivos partidários ou pela vontade de robustecer a posição do Congresso na separação dos poderes. O interesse militar prejudicado frequentemente pode reagrupar o apoio dos que deixam transparecer ciúme e

antagonismo à liderança do Executivo. Ao mesmo tempo que tende a produzir uma identidade de função entre o Congresso e o presidente, a separação de poderes também tende a produzir uma divergência de visão política. A rivalidade dos dois organismos exige que cada qual se distinga do outro favorecendo as próprias contribuições à política nacional. Às vezes, um dos poderes adota uma política diferente da do outro não porque tenha opiniões inflexíveis sobre a questão, mas simplesmente porque acha que tem de se afirmar como, no mínimo, coparticipante em igualdade de condições na gestão do governo. A invariável aquiescência de um dos poderes com as políticas advogadas pelo outro, ainda que sejam políticas desejáveis, acaba levando à subordinação daquele que a aprova ao que toma a iniciativa.

A unanimidade pouco comum entre órgãos do Executivo quase sempre leva o Congresso a reagir com suspeição e hostilidade. Na controvérsia da unificação em 1947, por exemplo, a Comissão da Câmara sobre Operações de Governo deixou-se motivar, em parte, para abrir inquéritos e investigar a oposição à unificação em razão da frente aparentemente única do exército e da marinha em apoio aos convênios entre as forças armadas do inverno anterior.[16] Poucos anos mais tarde, Carl Vinson convenceu a Câmara de Deputados a aprovar o *Marine Corps Bill* de 1952, ressaltando a oposição virtualmente unânime a esse projeto de lei de líderes militares do Executivo:

> Quero deixar claro – afirmou – que esta é, sob todos os aspectos, uma medida parlamentar. Não tem o patrocínio do Ministério da Defesa. Nossos líderes da Defesa são, de fato, opositores ferrenhos à promulgação desta lei. O Subsecretário de Defesa enviou correspondência à Comissão opondo-se ao projeto de lei, e a própria Junta de Chefes de Estado-Maior depôs contra ele. Também prestaram depoimentos contra o projeto no Senado, mas este aprovou por unanimidade os princípios em que se fundamentava, a despeito daquela oposição. A Comissão da Câmara, diante dos mesmos depoimentos, relatou favoravelmente o projeto de lei à Câmara com apenas um único voto dissidente.
>
> Portanto, não pode haver dúvida de que este projeto de lei, tanto quanto qualquer outra medida que seja apreciada

> por esta Casa, é para todos os efeitos uma medida do Congresso, e não um projeto redigido no Pentágono e aqui aprovado para que o Congresso lhe dê força de lei.[17]

Sob a dialética peculiar da separação de poderes, em outras palavras, excessivo apoio do Executivo a um projeto de lei pode levar à sua derrota, assim como excessiva oposição pode significar sua aprovação.

A política militar do Congresso, nos primeiros dez anos depois da guerra, ressentiu-se aparentemente de lógica ou de coerência. Todas as forças singulares e a maioria dos programas de vulto receberam, em um momento ou outro, proteção e apoio parlamentares. Aquelas forças ou grupos que eram fracos no Executivo buscavam apoio no Congresso – eles identificavam controle civil com controle parlamentar –, ao passo que os grupos e forças que se sentiam fortes junto ao governo depreciavam a intromissão dos congressistas nos assuntos militares. Em 1944-47, quando o presidente mostrou-se favorável ao parecer do Exército sobre unificação, o Congresso apoiou a marinha. Em 1948 e 1949, quando o presidente opôs-se à expansão da força aérea, o Congresso por duas vezes votou fundos adicionais para esse fim. Em 1947 e 1948, quando o Executivo limitou os fundos da Guarda Nacional, o Congresso aumentou-os acima da solicitação presidencial. Em 1946-48, quando se falava na hostilidade do Executivo ao corpo de fuzileiros navais, o Congresso tratou de protegê-lo ao definir explicitamente suas funções à luz da Lei de Segurança Nacional, exigindo das autoridades civis a certeza do respeito pela integridade e existência dos fuzileiros. Subsequentemente, quando o Executivo opôs-se quase unanimemente ao *Marine Corps Bill* de 1952, o Congresso aprovou-o de qualquer maneira. Em 1953, quando a administração Eisenhower cortou verbas da força aérea, um forte, porém infrutífero, esforço foi feito no Congresso para restaurá-las. Em 1954, quando o governo cortou fundos para o exército, o quadro repetiu-se. Em 1955, quando o governo quis reduzir os fundos do corpo de fuzileiros, o Congresso, ainda dessa vez, recusou compactuar e votou a favor do dinheiro extra. E em 1956, por antipatia ao ministro Wilson e também por temor da União Soviética, o Congresso aprovou fundos adicionais para a força aérea, a despeito da oposição governamental.

O fato é que o Congresso não tem opiniões fixas e definidas sobre estratégia nacional. Também não é basicamente pró-exército, pró-marinha, pró-força aérea ou nem mesmo pró-corpo de fuzileiros. É simplesmente pró-Congresso. Suas simpatias e diretrizes variam com as necessidades dos tempos e contra as vontades do Executivo. O único resultado coerente das ações do Congresso é produzir uma forte tendência ao pluralismo estratégico, a multiplicação de programas e atividades, além de uma tendência a equalizar a divisão de recursos entre reivindicações militares competitivas. O Congresso é frequentemente criticado por sua suscetibilidade a pressões e interesses, sua vulnerabilidade a elementos de persuasão, pela falta de responsabilidade e disciplina e pela inaptidão a desenvolver uma proposta integrada de política. Todavia, nos assuntos militares, essa dispersão e abertura do Congresso tendem a produzir uma política coincidente com aquela que a ética militar profissional reclama. Quaisquer que sejam seus méritos concernentes à legislação tarifária, política fiscal e subsídios agrícolas, o poder de particularismo e paroquialismo do Congresso age para reforçar a segurança militar dos Estados Unidos.

Pluralismo organizacional. Os principais meios empregados pelo Congresso para traçar uma estratégia pluralista eram as investigações, que proporcionavam a oportunidade de interesses militares prejudicados se fazerem sentir, de se prescrever a desejada estrutura do órgão de defesa, de se determinar as requeridas funções das diversas unidades militares e da máxima importância de se estabelecer o controle do orçamento militar. A oposição do Congresso ao Executivo levou-o a opor-se à centralização de autoridade e a apoiar unidades militares na tentativa de defender a própria independência e autonomia. Na controvérsia da integração, em 1944-47, o Congresso apoiou sistematicamente uma forma de organização mais ampla do que aquela advogada pelo presidente. O projeto presidencial original, apresentado ao Congresso em dezembro de 1945, propunha um único ministério para as forças armadas, com um único chefe de Estado-Maior. O Congresso obrigou essa proposta a ser retirada. Um segundo projeto presidencial, preparado em junho de 1946 com o concurso dos ministros da Guerra e da Marinha, também instituía um único ministério que integrasse as três forças. Novamente, a

oposição deteve-o no Congresso. Finalmente, no outono e no inverno de 1946-47, as duas forças concordaram com um terceiro projeto, que o Congresso acabou por aprovar no verão de 1947. Ao longo de toda a discussão do projeto, os adversários da integração na marinha enfatizaram que o grau de centralização atingido pela autoridade do Executivo reduziria o prestígio do Congresso. Ao mesmo tempo, o Congresso insistia em uma organização menos centralizada, tanto para proteger a marinha e os fuzileiros navais de possível dominação do exército, como para assegurar a participação do Legislativo no exercício do controle civil. Ao examinar as emendas de 1949 à Lei de Segurança Nacional, o Congresso, a princípio, hesitou em criar a figura de um presidente para a Junta de Chefes de Estado-Maior, mas só acabou concordando com a instituição de tal cargo quando este foi cercado de rigorosas salvaguardas e teve seus poderes bem definidos. A reorganização do Ministério da Defesa, encaminhada pelo presidente Eisenhower em 1953, que propunha aumentar a autoridade do presidente da Junta, foi rejeitada pela Comissão de Operações de Governo, mas aprovada pela própria Câmara por 234 contra 108 votos. A força e o entusiasmo dos adversários do projeto indicavam que o Congresso fora até onde poderia ir, na ocasião, ao aquiescer com a centralização de autoridade em um ministério da defesa. Na consideração que fez, depois da guerra, da organização das forças singulares, o Congresso voltou a apoiar a descentralização e dispersão de autoridade.[18] Também fortaleceu a tendência ao pluralismo quando mostrou preferir concessões legais explícita e rigorosamente definidas a poderes amplos e vagos. Na Lei da Integração das Forças Armadas de 1947, por exemplo, tentou contrabalançar o que acreditava ser hostilidade do Executivo à marinha e ao corpo de fuzileiros navais mediante a definição das finalidades e missões dessas forças, em termos muito mais concretos do que as do exército e da força aérea.

Apoio parlamentar à descentralização de comando das forças armadas existia, sem considerar se havia também expressivas unidades dentro da instituição militar favoráveis à ideia. Nos debates sobre a integração de 1944-47, os interesses do Congresso coincidiam com os da marinha. Em 1953, congressistas de peso opuseram-se ao projeto de reorganização das forças armadas de Eisenhower, a despeito da ausência de oposição declarada proveniente do seio da própria

instituição militar. A constante preocupação do Congresso com os perigos do "Sistema Prussiano de Estado-Maior Geral" refletia não tanto o temor de poder militar exagerado, mas de poder acentuado do Executivo.

Pluralismo orçamentário: cortes administrativos e aumentos de programas. Altamente consciente de seu papel como guardião do erário, o Congresso quase sempre se sentiu obrigado, a não ser durante uma crise de guerra, a fazer certas alterações no orçamento militar do presidente. Normalmente, as alterações feitas pelo Congresso são de duas formas. Se concordar em linhas gerais com a política militar presidencial, e se nenhum interesse contrariado bater-lhe às portas, ele então aprecia o orçamento sob a ótica muito mais de política econômica do que de política militar. Sua meta política é reduzir o orçamento militar tanto quanto possível, sem contestar fundamentalmente a política militar personificada no orçamento. Em consequência, sua tendência é fazer uma redução generalizada, porém pequena, nas estimativas propostas. Aqui o Congresso está agindo no interesse geral da economia e da eficiência. Não pretende fazer cortes substanciais em programa particular algum, mas os distribui por todo o orçamento na esperança de que cada programa possa absorver sua quota sem grandes prejuízos. No orçamento de 1953, por exemplo, a redução total na Comissão da Câmara de 8% nas verbas militares foi distribuída entre 78 diferentes itens. Não raro, o Congresso simplesmente corta as solicitações do Executivo arredondando os números para baixo. Ou então a pretensão passará por uma redução percentual generalizada em todos os itens, ou ainda pela subtração de uma soma redonda do orçamento total, algo assim como um bilhão de dólares. Às vezes, o Congresso pode determinar uma redução de gastos militares, mas quase sempre deixa a critério do Executivo dizer onde os cortes deverão ser feitos. Assim, afirma-se contra o presidente não nos domínios da política militar, mas nos domínios da administração militar. Está aceitando os pressupostos básicos do planejamento militar do presidente, como está desafiando os militares a realizarem os referidos programas com menos dinheiro.

O segundo método pelo qual o Congresso pode desempenhar um papel independente no processo orçamentário é promover uma política militar e uma estratégia nacional diferentes das do

presidente. Sua maneira normal de expressar esse fundamental desafio às propostas presidenciais é apoiar uma elevação nos fundos alocados a uma determinada força ou programa. Enquanto os cortes nas verbas militares são geralmente genéricos, indiscriminados e pequenos, os aumentos concedidos pelo Congresso quase sempre se mostram específicos, concentrados e substanciais. Em um caso o Congresso está agindo em nome dos interesses gerais da economia e da eficiência e no outro em favor dos interesses específicos de algum programa militar ou determinada força. Assim, antes de 1940, por causa de seu desinteresse por política militar, raras vezes o Congresso efetuou significativos aumentos nos programas. Seu método típico de marcar presença no processo orçamentário era reduzir as propostas do Executivo. A partir da Segunda Guerra Mundial, entretanto, o envolvimento cada vez maior do Congresso na essência da política militar intensificou-lhe a disposição de acrescer elementos específicos no orçamento do presidente.* Muito embora a maioria dos aumentos só envolva itens de menor importância, às vezes estão em jogo programas de vulto e políticas fundamentais. O caso mais significativo desse tipo de ação ocorreu quando o Congresso aumentou as dotações concedidas à da força aérea no orçamento suplementar de 1948 e no orçamento-programa do ano fiscal de 1950. Como o presidente e os líderes do Congresso estavam de acordo, uma "séria questão de política" veio então à baila nesse conflito. Em outras ocasiões, já mencionadas, o Congresso aumentou fundos da guarda nacional e do corpo de fuzileiros navais, enquanto outros grupos dentro dele faziam ingentes esforços para aumentar fundos de outras forças

* Sem dúvida, o Congresso pode fazer cortes administrativos e aumentos de programas simultaneamente. No orçamento da força aérea para o ano fiscal de 1950, a Comissão da Câmara cortou 51 mil dólares dos itens de pessoal civil, subsistência, fardamento, equipagem e transporte, e adicionou 851 milhões a fundos de aeronaves para manter o 58º Grupo da Força Aérea. Como salienta Huzar, os cortes "refletiram continuada insatisfação parlamentar com a administração da Instituição Militar Nacional", enquanto o aumento "expressou a insatisfação do Congresso com o programa estratégico do governo". Elias Huzat, *The Purse and the Sword: Control of the Army by Congress through Military Appropriations, 1933-50* (Ithaca, N. Y., 1950), p. 187.

prejudicadas. Em todos esses casos, o Congresso ou congressistas proclamaram discordância da política militar presidencial, apoiando específicos e limitados aumentos no orçamento militar.

Os relativamente poucos casos em que o Congresso ultrapassou o Executivo e reforçou os fundos para uma determinada força ou programa refletem, em parte, a extensão da semelhança de pontos de vista que o Congresso e o presidente têm sobre política de defesa. Até certo grau, entretanto, também refletem o ponto em que o presidente leva em consideração a provável reação parlamentar às propostas orçamentárias. Indubitavelmente, o Executivo trata de proteger-se contra cortes administrativos feitos pelo Congresso pedindo mais do que realmente precisa para realizar seus programas. De igual modo, em relação aos aumentos concedidos pelo Congresso a programas determinados, o Executivo tende a seguir a lei de Carl J. Friedrich, de reações antecipadas, e conter-se de fazer cortes drásticos em um programa ou força qualquer que possa provocar ataque de parlamentares. A aprovação pelo Executivo em 1951, por exemplo, do aumento na meta da força aérea de 95 para 143 alas, foi ditada em parte pela probabilidade de que o Congresso alocasse os recursos solicitados de qualquer maneira. Isso aconteceu também em princípios de 1956, quando o governo Eisenhower solicitou recursos adicionais para a aquisição dos B-52, em uma aparente, porém malograda tentativa de antecipar-se a aumentos autorizados pelo Congresso ainda maiores. Desta forma, embora aparentemente o Congresso quase sempre efetue um corte líquido nas estimativas militares presidenciais, sua manobra mais sutil e penetrante é para multiplicar os programas militares e os gastos militares de mais alto nível.

O grau em que as ações do Congresso sobre o orçamento promovem uma estratégia pluralista depende, sem dúvida, da pressão que o Congresso possa exercer sobre o Executivo para aceitar e implementar seus aumentos nas forças militares. Se o Congresso se mostrasse incapaz de forçar adesão às suas demandas em favor de maiores gastos, não existiria restrição alguma, prévia ou outra qualquer, à concentração de autoridade do Executivo sobre uma específica arma ou força. Na ausência de tal autoridade, o Congresso estaria em condições de criticar o Executivo e mobilizar a opinião pública, mas seria incapaz de aplicar a sanção definitiva. Consequentemente,

a questão constitucional em saber se o Congresso pode ou não forçar o Executivo a gastar o dinheiro que o Legislativo aloca, assume considerável importância. A questão tornou-se mais dramática com referência às ações do Executivo bloqueando fundos de pesquisa e desenvolvimento em 1946, dinheiro-extra para 58º Grupo da Força Aérea em 1949 e o aumento nas dotações do corpo de fuzileiros navais em 1955. Poucas pessoas, e certamente nenhuma no Congresso, contestariam o poder do presidente de abster-se de gastar dinheiro, se ele considerar que programas poderão ser implementados com menos recursos do que os julgados necessários anteriormente. Todo o Congresso é a favor de cortes e economias administrativas. Mas ele traça uma nítida distinção entre fazer economia e a recusa em concretizar uma decisão parlamentar. A propósito do cerceamento de recursos financeiros para a força aérea, assim se expressou o deputado Mahon:

> Creio que não seria adequado para o arbítrio do Congresso em matéria de política ser enganado. Eu não objetaria, como sei que outros congressistas não o fariam, a qualquer economia razoável no governo. Mas economia é uma coisa, e o abandono de uma política e de um programa do Congresso é coisa muito diferente.[19]

De modo geral, os congressistas pensam como Mahon. A Comissão de Verbas da Câmara condenou o cerceamento de recursos para a força aérea por parte do presidente Truman, julgando-o como usurpação inconstitucional de uma atribuição do Congresso. Por seu turno, a Comissão das Forças Armadas classificou a ação como uma flagrante rejeição da vontade do Congresso, tendo recomendado legislação que exigisse do Executivo consultar as Comissões de Verbas antes da suspensão de fundos. Por outro lado, o ministro Johnson defendeu a ação do presidente com base em seus poderes inerentes de chefe do Executivo e comandante em chefe.[20]

Os méritos desse litígio estão positivamente com o Congresso. Se o presidente tem o poder de dar força de lei a um estatuto de concessão de verbas, e depois de anular importante política corporificada nesse estatuto mediante a recusa de gastar parte substancial dos fundos alocados, na verdade ele está praticando um veto. Mais do que isso, está praticando um veto absoluto sem o risco de

ser derrotado por uma votação de dois terços do Congresso. Nem a cláusula do comandante em chefe nem outra cláusula qualquer da Constituição lhe concedem o direto do veto casuístico ou absoluto. É o Congresso, e não o presidente, que tem a autoridade final para determinar o efetivo e a composição das forças armadas. Seus poderes de "organizar e manter exércitos" e de "organizar e manter uma marinha de guerra" são poderes positivos e não limitados a estabelecer um teto às forças armadas. A autoridade constitucional do Congresso em proporcionar recursos financeiros para os militares e outros órgãos do Executivo implica, necessariamente, o poder constitucional de obrigá-los a serem dispendidos.

O poder do Congresso de impor aumento de despesas está intimamente relacionado com o direito e o dever dos chefes militares de apresentar diretamente ao Congresso suas opiniões profissionais. Com respeito ao orçamento, é inevitável que os chefes queiram mais recursos do que o Executivo está disposto a conceder. Mas o direito de apelar ao Congresso torna-se nulo, a menos que o Congresso também possua o direito de reagir a essa apelação. Essas duas autoridades estão inseparavelmente associadas e juntas são essenciais ao funcionamento dos poderes separadamente. O direito que os chefes militares têm em falar francamente perante o Congresso está consolidado em lei e, na prática, tem sido mais ou menos aceito. A autoridade do Congresso de determinar despesas militares deveria, igualmente, ser explicitamente aceita e sancionada tanto pelo Legislativo quanto pelo Executivo.

16

Estrutura ministerial das relações entre civis e militares

Problemas de Organização na Década Pós-Guerra

A organização ministerial das relações entre civis e militares deve permitir o exercício de três funções distintas. A *função militar profissional* traduz-se por manifestar as exigências militares da nação, assessorar sobre as implicações das linhas de ação propostas e as necessidades militares para a execução das políticas adotadas, além de conduzir as forças armadas na implementação da política nacional. A *função fiscal-administrativa* compreende representar os interesses da economia e da eficiência, assessorar em matéria fiscal, orçamentária e gerencial e administrar atividades "civis" como suprimento, provisão, construção, pessoal não militar e o orçamento. A *função político-estratégica* implica contrabalançar os pontos de vista militares profissionais com os fiscais-administrativos, formular as propostas ministeriais sobre efetivos da força e orçamento militar e defender o pensamento do Ministério perante grupos de fora. Em um sistema vertical de organização ministerial, o ministro civil e o chefe militar compartilham responsabilidade em todas as três funções. Em um quadro organizacional coordenado, ao

ministro civil cabe a função administrativo-fiscal, ao chefe militar a militar profissional e a ambos coparticipar da político-estratégica. Um sistema equilibrado de relações ministeriais entre civis e militares maximiza o controle civil objetivo e o profissionalismo militar por um grau maior de especialização. Cada uma das três funções é executada por um órgão diferente dentro do ministério: o ministro é responsável pela estratégia política, o chefe militar pela função militar profissional e uma equipe separada de funcionários, civis ou militares, pelas questões administrativo-fiscais.

O ponto capital das relações entre civis e militares no âmbito do Executivo, após a Segunda Guerra Mundial, envolveu a distribuição dessas três funções na cúpula das forças armadas, isto é, em um nível acima das forças singulares (exército, marinha e força aérea), porém abaixo da autoridade política mais alta no governo (o presidente e o Conselho de Segurança Nacional).* O problema surgiu

---

* Em nível de força armada, a marinha continuou a manter seu sistema equilibrado de organização. o exército, inicialmente, retornou ao sistema vertical de Estado-Maior Geral, mas o impacto da Guerra Fria e, particularmente, da Guerra da Coreia, obrigou-o posteriormente a dar início a uma segregação de alto nível das funções profissional-militar e administrativo-fiscal. A necessidade, segundo as palavras do secretário do exército, de "distinguir entre atividade que é fundamentalmente militar... e atividade que, embora seja de apoio à atividade militar, participa mais das características industriais ou comerciais", levou à criação de um vice-chefe de Estado-Maior para logística, com autoridade sobre todos os sete serviços técnicos. A força aérea, menos envolvida nas imediatas operações militares da Guerra Fria e mais preocupada com o planejamento da guerra total, estava organizada de acordo com linhas mais estritamente verticais. Ver *Navy Organization Act* de 1948, 62 Estat. 66; *The Navy and Industrial Mobilization in World War II* (Princeton, 1951) de Robert H. Connery, cap. 19 e 20; Departamento da Marinha, Escritório de Engenharia de Gerenciamento, *The United Navy: A Description of its Funcional Organization* (Washington, 1952); Relatório da Comissão sobre Organização do Departamento da Marinha, 16 de abril de 1954 (Washington, 1954); *Organization of the Army*, Relatório da Comissão Consultiva sobre Organização do Exército, 18 de dezembro de 1953; *Army Navy Air Force Journal*, XCI (26 de junho de 1954), 1298, (3 de julho

porque os Estados Unidos saíram da Segunda Guerra Mundial com um órgão militar estruturado nesse nível – a Junta de Chefes de Estado-Maior – que, além de desempenhar funções militares profissionais, exercia funções político-estratégicas e administrativo-fiscais. A ausência de importante instituição civil nesse nível deixou a Junta livre de restrições eficazes.

Eles estavam, conforme observou o almirante Leahy, "sem controle civil de espécie alguma". Consequentemente, a necessidade fundamental era "militarizar" a Junta de Chefes de Estado-Maior, a fim de despojá-los de suas funções não militares e criar órgãos apropriados para encarregar-se das responsabilidades administrativo-fiscais e político-estratégicas. Em certo sentido, a Junta existia em 1945 como a única sala concluída de uma mansão iniciada em 1941. Embora projetada com um determinado propósito, essa sala, por quatro anos, satisfez às necessidades normalmente exigidas pela casa inteira. Nos anos pós-guerra tornou-se necessário construir o resto da mansão em torno da Junta e transferir para lá grande parte dos móveis e utensílios que estavam solidamente bem arrumados na Junta.

A implantação de um sistema equilibrado de organização era complicada por três fatores. Primeiro, a simples existência da Junta de Chefes de Estado-Maior, com seus poderes e funções, exercia uma influência determinante sobre a natureza de uma instituição de defesa norte-americana. Os planejadores da estrutura não partiram de uma *tabula rasa* sobre a qual traçariam um sistema ideal. Começaram pelo fator já instituído da Junta. Ao longo de todos os debates sobre a estrutura de defesa, de 1944 a 1947, a continuada existência da Junta de Chefes de Estado-Maior era o único ponto jamais posto em discussão em momento algum pelo exército, pela marinha e pela força aérea, bem como pelos administradores civis ou pelo Congresso. Nascida para exercer o poder em tempo de guerra e precedendo, em seis anos, todas as outras instituições centrais de defesa, a referida Junta encontrou grande dificuldade em se adaptar a um papel puramente

---

de 1954), 1335; Lei de Organização da Força Aérea de 1951, 65 Estat. 326; Câmara de Deputados 9, 82º Congresso, 1ª Sessão (1951); Senado, 426, 82º Congresso, 1ª Sessão (1951).

profissional. Criados em um ambiente em que o desempenho de funções políticas por instituições militares era prática aceita, os órgãos civis mostravam-se tímidos em reivindicar liderança política.

Uma segunda dificuldade resultava da generalizada aceitação da ideia de integração nas relações entre civis e militares, nos anos pós-guerra. Partindo da preferência liberal por controle civil subjetivo, essa teoria rejeitava como essencialmente indesejável e impossível a segregação de responsabilidades militares e políticas. E forneceu um *rationale* intelectual para a oposição a uma estrutura equilibrada e para a continuidade da existente combinação de funções na Junta de Chefes de Estado-Maior.

O terceiro fator no problema das relações entre civis e militares, em âmbito central de defesa, estava inextricavelmente ligado à questão dos poderes relativos de uma organização coordenadora da defesa e das forças armadas. Dois ministérios militares podiam existir sem supervisão. Três ministérios exigiam um quarto órgão para coordená-los. Os poderes desse quarto órgão *vis-à-vis* os outros três não era um problema de relações entre civis e militares. Constituía um problema de administração federal, de centralização *versus* descentralização, e o debate de integração das forças armadas tinha lá seus Alexander Hamiltons e seus Luther Martins. O problema do federalismo, entretanto, achava-se diretamente ligado ao das relações entre civis e militares. Qualquer mudança no equilíbrio do poder entre o órgão de coordenação da defesa e as forças armadas afetaria a harmonia civil-militar dentro daquele. Inversamente, qualquer alteração do alinhamento civil-militar dentro do órgão de coordenação da defesa afetaria a distribuição de poder entre o referido órgão e as forças armadas. A emenda de 1949 à Lei de Segurança Nacional, por exemplo, destinava-se fundamentalmente a centralizar o controle no Ministério da Defesa. Um dos meios para alcançar esse fim era fortalecer a autoridade orçamentária do ministro da Defesa. Tal ação, todavia, apresentava a tendência de estabelecer, no órgão de controle, um forte contrapeso à Junta de Chefes de Estado-Maior. Por outro lado, a reorganização de 1953 foi concebida originalmente tendo em vista uma redistribuição de autoridade e funções dentro do órgão de coordenação da defesa. Mesmo assim, apesar das negações, ela tinha o efeito incidental de reduzir ainda mais a influência dos departa-

mentos militares. No que concerne ao federalismo, a tendência geral era trocar uma estrutura independente por uma unificada. A separação de poderes e de funções, no órgão de coordenação da defesa, propendia, assim, a assumir maior relevância do que a distribuição de poder entre ele e os órgãos federais.*

A despeito dos obstáculos, o órgão de coordenação da defesa, na década imediata do pós-guerra, evoluiu para um padrão equilibrado de relações entre civis e militares. A Junta de Chefes de Estado-Maior caiu das alturas ocupadas no tempo de guerra; o órgão de controle surgiu como o foco das funções administrativo-fiscais; e os ministros da Defesa experimentaram o papel político-estrategista. Não obstante, a organização formal ainda se ressentia de um padrão plenamente equilibrado. O defeito fundamental era a fraqueza do cargo de ministro.** Tanto a Junta como o órgão de controle continuaram a pisar no terreno que o ministro deveria ter ocupado, se assumisse suas responsabilidades no campo da política e da estratégia. A Junta de Chefes de Estado-Maior era meio militar e meio política;

---

* O papel apropriado dos secretários do exército, da marinha e da força aérea apresenta um sério problema. Teoricamente, eles seriam políticos-estrategistas em um nível abaixo do ministro da Defesa. Na prática, têm dificuldade em funcionar nessa qualidade porque não têm lugar na organização central de defesa, ao passo que os chefes militares têm esse papel na Junta. As soluções óbvias são ou isolar a Junta das Forças (como sugerido por Forrestal e por Lovett) ou proporcionar algum meio para que os secretários participem da organização central. Os esforços para se obter essa última solução, por meio de uma Junta de Secretários, não foram bem-sucedidos – os motivos para unidade e especificidade de funções, que existiam para os chefes militares, inexistiam no lado civil. O papel mais satisfatório para os secretários das forças armadas é, provavelmente, representar o princípio de descentralização, por servirem de porta-vozes das para as necessidades militares e civis de suas forças.

** Legalmente, o *controller*, a Junta de Chefes de Estado-Maior, os secretários adjuntos de Defesa e certos outros órgãos integram o gabinete do ministro da Defesa. No entanto, desde que questões relevantes interessem às relações entre componenentes do gabinete do ministro da Defesa ou do seu gabinete, refiro-me ao indivíduo e a seus assessores imediatos.

o órgão de controle era meio fiscal e meio político; e o ministro era meio político e meio inexistente.

A Junta de Chefes de Estado-Maior: Forma Legal e Realidade Política

Por oito anos, depois da aprovação da Lei de Segurança Nacional em 1947, abriu-se um curioso fosso entre o papel da Junta de Chefes de Estado-Maior, tal como definido por lei, e na prática. Por lei, essa Junta só teria de desempenhar a função militar profissional. De fato, eles exerciam uma grande variedade de papéis políticos e administrativos. Os principais motivos para esse malogro de padrões comportamentais em conformar-se às prescrições legais originavam-se da opinião norte-americana para com assuntos militares, do funcionamento da separação de poderes e do insucesso dos legisladores no estabelecimento das formas organizacionais necessárias à realização de seu intento.

A maioria das propostas de integração das forças armadas em 1944-47 visualizava a perpetuação legal do *status* de tempo de guerra e dos papéis da Junta de Chefes de Estado-Maior. Isso tornava ainda mais notável o fato de não ter a Lei de Segurança Nacional de 1947 codificado o esquema da Segunda Guerra Mundial, mas ter prescrito, melhor ainda, um papel estritamente militar para a Junta. Esse resultado surpreendente foi menos o produto de uma reflexão consciente do que do conflito de opiniões entre o exército e a marinha sobre os poderes que teriam de ser atribuídos ao órgão de coordenação da defesa. Em geral, o exército queria concentrar poder no componente militar daquele órgão. A marinha queria que o órgão de coordenação tivesse o mínimo possível de poder. Por essa razão, opunha-se à proposta do exército, favorável a uma rígida integração militar com um plano de uma coordenação fraca de todos os departamentos e órgãos ligados à segurança nacional. O choque entre essas duas propostas produziu um compromisso do qual o órgão de coordenação da defesa saiu mais forte do que queria a marinha. No entanto, dentro dele, o componente civil – o ministro – recebeu mais autoridade do que o exército desejava.

De quatro maneiras o Congresso interpretou o caráter genuinamente militar da Junta de Chefes de Estado-Maior. Primeira, a composição desta Junta era puramente militar. Em 1947, e novamente em 1949, o Legislativo rejeitara sugestões de que o ministro da Defesa fosse um membro da Junta ou que seu presidente fosse um civil. Na prática, o ministro da Defesa, às vezes, comparecia às reuniões da Junta. Entretanto, a participação civil só se justificava até onde a referida Junta desempenhasse funções civis.* Segunda, a Lei de Segurança Nacional atribuiu responsabilidades puramente militares à Junta de Chefes. Eram eles os "principais assessores militares" dos órgãos mais importantes do Executivo.** Os deveres mais específicos que lhes foram atribuídos por lei e na regulamentação suplementar também eram estritamente militares. Como terceiro fator, a lei colocou a Junta dentro da instituição de defesa, perante a qual o ministro da Defesa é o principal conselheiro do presidente. Na verdade, os chefes militares viam-se em uma situação peculiar entre os órgãos do Executivo: estavam sob a "autoridade e direção" do presidente tanto quanto o ministro, e eram assessores do presidente e do Conselho de Segurança Nacional tanto quanto o ministro. Mas a lei evitava um sistema coordenado plenamente desenvolvido. Presumia-se que, embora a Junta de Chefes de Estado-Maior participasse de uma série de diferentes

---

* Na Grã-Bretanha, o primeiro-ministro era, até 1946, presidente *ex officio* da Comissão de Chefes de Estado-Maior. Desde então, o ministro da Defesa pode, se o desejar, atuar como presidente. O sistema funcionou melhor, entretanto, quando os civis se mantiveram afastados das reuniões dos Chefes de Estado-Maior. Churchill declarou que era sua prática deixar os chefes "a sós com o trabalho deles, sujeitos à minha supervisão, sugestão e orientação gerais". Ele só presidiu 44 das 462 reuniões dos chefes em 1940 e 1941. Maurice Hankey, *Government Control in War* (Cambridge, 1945), pp. 55-56; H. C. Debates (5ª Série), CCCLXXVIII (24 de fevereiro de 1942); *Central Organization for Defence*, Cmd. 6923, pp. 6, 9 (1946).

** Poder-se-ia afirmar que o adjetivo "militar" poderia conotar tanto as pessoas dos assessores quanto à natureza da assessoria. O uso comum consagrou a última interpretação. Outras cláusulas da lei exigem que os Chefes de Estado-Maior sejam militares, e os cânones de interpretação legal rezam que o Congresso nunca seja culpado de excesso se este puder ser evitado.

episódios delicados com o Congresso, o presidente, o Conselho de Segurança Nacional e o ministro da Defesa também tomassem o partido dos militares em cada um deles. De muitas formas era esse um pressuposto irrealístico. Mas era também um pressuposto inevitável, pois o relacionamento constitucional do presidente e do Congresso com os chefes militares não podia ser ignorado.

Finalmente, a Lei de Segurança Nacional e outros dispositivos legais retiraram da Junta de Chefes de Estado-Maior muitas das funções não militares que eles desempenhavam durante a guerra. Um fenômeno comum de relações entre civis e militares é a atribuição inicial, às forças armadas, de novas ações relacionadas com a defesa. Todavia, à medida que tais ações se expandem, suas aplicações e implicações não militares se tornam mais relevantes; pouco a pouco elas perdem o caráter predominantemente militar e acabam transferidas das forças para um órgão civil apropriado. Os primeiros anos do pós-guerra presenciaram esse processo em andamento relativamente a seis importantes funções. (1) A responsabilidade de assessorar o presidente sobre a *política de segurança nacional*, que fora incumbência da Junta durante a guerra, foi atribuída ao Conselho de Segurança Nacional, composto de altos funcionários civis. A criação desse órgão foi mais importante do que qualquer outra medida organizacional para limitar a esfera de responsabilidades da Junta de Chefes de Estado-Maior às atividades militares.[2] (2) A coordenação central de *pesquisa e desenvolvimento militares* foi retirada da Junta em 1946 pelos ministros Forrestal e Patterson. A Lei de Segurança Nacional transferiu essa função a um departamento subordinado diretamente ao ministro da Defesa; em 1953, esse órgão foi extinto e as funções passaram para um secretário adjunto de defesa. (3) Durante a guerra, as forças armadas criaram "assessorias especializadas em informações políticas e econômicas" e a Comissão Conjunta de Informações da Junta era o principal órgão coordenador de informações das forças armadas, do Ministério das Relações Exteriores e da Administração Econômica Estrangeira. Em 1946 e 1947, um ato do Executivo e a Lei de Segurança Nacional propiciaram a fundação da Agência Central de Informações, independente e diretamente subordinada ao Conselho de Segurança Nacional, que assumiu a responsabilidade pela função coordenadora.[3] (4) Durante a guerra, a *energia atômica* tinha

sido matéria da alçada do *Manhattan District Project*, do exército. Ao cabo de grande controvérsia sobre os méritos do controle civil *versus* militar, o *McMahon Act* de 1946 conferiu a principal responsabilidade pelos programas atômicos a uma comissão civil. (5) No tocante ao *governo de áreas ocupadas*, a Junta acabou perdendo suas responsabilidades do logo após a guerra, ou pela transferência de autoridade a outro órgão, como no caso da Alemanha, ou pelo desaparecimento da função. (6) Antes da Segunda Guerra Mundial, um órgão estreitamente ligado aos chefes militares, o Departamento Conjunto de Munições do Exército e Marinha, era responsável pelo *planejamento da mobilização econômica nacional*. Depois da guerra, entretanto, os militares perceberam, segundo as palavras do almirante Sherman, que "politicamente, qualquer plano de escopo nacional, preparado pelo Departamento de Munições do Exército e Marinha, está fadado a ser natimorto".[4] A Lei de Segurança Nacional atribuiu o planejamento da mobilização econômica a um órgão do Gabinete Executivo do Presidente e limitou o DM à supervisão e coordenação de provisão militar e aspectos puramente militares da mobilização industrial.

A extensão e as formas a que chegou a Junta de Chefes de Estado-Maior ao desviar-se, na prática, de seu consignado papel militar foram analisados previamente. Malgrado ter descido dos píncaros de poder e glória do tempo da guerra, a Junta ainda permanecia visivelmente acima da zona árida que separava as nuances difusas de profissionalismo das rochas desnudas e escalvadas da política. Por todo o primeiro decênio do pós-guerra, observadores bem-informados da instituição de defesa comentaram o grau em que o poder político da Junta excedeu ao que seria adequado a um órgão puramente militar. Afastados do planejamento militar, a tendência dos chefes de Estado-Maior era também atolar-se em questões administrativas de menor importância.*

---

* Constava que nos últimos dois anos da administração Truman a Junta de Chefes de Estado-Maior tomou 600 decisões relativas a planejamento estratégico; 500 sobre questões exclusivamente administrativas; e 500 sobre itens que combinavam considerações administrativas e militares. *New York Times*, 8 de fevereiro de 1953, p. E5.

O desempenho de suas funções militares essenciais sofreu seriamente com o tempo e com a energia dedicados às questões estranhas e também com a ausência de efetivo controle civil objetivo, que afetava adversamente a obtenção da segurança militar. O grau em que, na prática, a Junta de Chefes de Estado-Maior afastou-se de seu papel legal manifestava-se em um único aspecto peculiar de seu comportamento: as repetidas afirmações de seus membros de que falavam exclusivamente sob o "ponto de vista militar". A magia ritualística dessa expressão era o tributo que pagavam à teoria da Lei de Segurança Nacional. A força que essa expressão tinha na boca dos chefes de Estado-Maior era acolhida, pela assessoria política em assuntos não militares, como um índice da diferença entre forma estrutural e realidade política.

As razões mais importantes pela incapacidade da citada Junta em se conformar com seu papel legal repousam nas correntes da política e da opinião pública norte-americanas. Um dos fatores organizacionais que suplementaram essas outras forças, no entanto, foi a posição de seu presidente. A presidência fora criada em 1949, por recomendação de Forrestal, para ajudar os chefes de Estado-Maior a sobrepujarem a lealdade às respectivas forças e a chegarem a consenso sobre políticas militares. Sua criação fora preconizada porque auxiliaria a integração e antagonizada porque contribuiria demais para tal. Em consequência, o Congresso cautelosamente tratou de restringir-lhe os poderes. Mas o principal impacto da presidência da Junta não se registrava sobre a integração, mas sobre a relação entre civis e militares. Na ausência de uma guerra total, a política militar ocupava proporção relativamente pequena do tempo do presidente e em consequência ele não consultava regularmente a Junta de Chefes como um organismo. Em vez disso, aquele que a presidia emergia como um elo entre os chefes e a Casa Branca. Embora, legalmente, a Junta, como um colegiado, constituísse a assessoria militar do presidente e do Conselho de Segurança Nacional, era o primeiro de seus pares que regularmente despachava com o presidente sobre assuntos militares e que os representava nas reuniões do Conselho.*

---

* Durante seus quatro anos como presidente da Junta, Bradley fez 272 visitas à Casa Branca e compareceu a 68 reuniões do CSN. No primeiro ano

Ao agir, entretanto, como intermediário, o presidente da Junta ultrapassava seu papel militar: representava as opiniões políticas do governo perante seu colegiado, bem como as opiniões deste perante o governo. Além disso, os dois primeiros ocupantes dessa função – o general Bradley e o almirante Radford – eram homens de excepcional estatura, inteligência e vigor. De certo modo, eram símbolos da política militar do governo a que serviam. Bradley representando a contenção, a beligerância terrestre e a Europa; Radford identificado com uma proposta mais dinâmica, isto é, o poderio aeromarítimo e a Ásia. Em apenas seis anos, eles fizeram do cargo um dos mais importantes do governo nacional. Foram verdadeiros samurais, mais estadistas do que militares propriamente ditos, que assumiram muitos papéis que pertenciam de direito ao ministro da Defesa. Por vezes, a relutância deste em tomar iniciativa em questões de política resultava em uma tendência a uma ação coordenada, com o ministro tratando de administração e o presidente da Junta cuidando de política. Só com o fortalecimento daquele, de modo a tornar-se a figura dominante que representava a política do governo, passou o presidente da Junta a servir de porta-voz do pensamento militar profissional mais estável.

O *Controller*: Superego do Ministério da Defesa

O principal antagonista da Junta de Chefes de Estado-Maior dentro da organização central de defesa era o *controller*. Mas, como a Junta, seu cargo proporcionava uma excelente ilustração da natureza ilusória da estrutura legal formal. Nos organogramas, o *controller* figurava entre os nove secretários adjuntos de defesa. Na vida real do Ministério, no entanto, ele encarnava uma força política só rivalizada pelos dirigentes militares. Transformava-se no principal representante das demandas civis por economia e eficiência na instituição

---

do governo Eisenhower, despachava semanalmente com o presidente sobre a situação militar. *New York Times*, 14 de agosto de 1953, p. 2; Charles J. V. Murphy, "Eisenhower's White House", *Fortune*, XLVIII (julho de 1953), 176.

militar. Assim como o poder da Junta de Chefes de Estado-Maior ultrapassava o puramente militar, também o do *controller* se estendia muito além dos limites do estritamente administrativo e de fiscalização. Sua influência repousava em quatro pilares: o teórico, o legal, o funcional e o pessoal.

O fundamento teórico do poder do *controller* era a identificação de controle civil com o orçamentário. O gabinete do *controller* era rigorosamente civil, tanto no aspecto psicológico quanto no pessoal. No final de 1953, por exemplo, ele só incluía seis militares em um quadro de 160 pessoas, uma proporção de militar por civil bem mais baixa do que a de qualquer outro órgão importante do Ministério. O quadro de funcionários do *controller* e o do Departamento de Orçamento que com ele colaborava incumbiam-se da função fiscal-administrativa, principal meio pelo qual o ministro podia controlar seu Ministério. No dizer de Ferdinand Eberstadt, "o orçamento é um dos instrumentos mais eficazes, se não o mais forte, de controle civil sobre a Instituição Militar".[6] Tal concepção foi levada a um ponto em que os cortes no orçamento militar se justificavam simplesmente a pretexto de que eram necessários para lembrar aos militares a supremacia da autoridade civil.[7] A identificação de controle civil com o orçamentário fortaleceu a autoridade do *controller*, mas enfraqueceu a autoridade do ministro, pois orientou-o para longe da política e no rumo de uma função que era, intrinsecamente, de nível mais baixo do que aquele em que ele deveria atuar. Além do mais, como ressaltava o ministro Lovett, em toda crise o orçamento como um instrumento de controle civil se dissolveria em suas mãos. O controle civil efetivo e responsável deve incidir sobre as políticas e não sobre o orçamento.

A identificação de controle civil com o fiscal recebeu uma corporificação legal no Título IV da Emenda de 1949 à Lei de Segurança Nacional. Antes disso, um dos três assistentes do ministro da Defesa assessorava-o em matéria orçamentária e fiscal. Todavia, a autoridade do órgão central nessa área era um tanto obscura, e o Grupo de Trabalho da Comissão Hoover recomendou completa verificação dos métodos orçamentários do Pentágono e fortalecimento do órgão central de orçamento. O Título IV criou a figura do secretário adjunto de Defesa (*controller*) para assessorar e auxiliar o ministro no desempe-

nho de suas funções orçamentárias e fiscais. Ao *controller* competia supervisionar e dirigir a preparação das propostas orçamentárias do Ministério da Defesa, além de supervisionar, de modo geral, os aspectos fiscais e contábeis da pasta. Essas disposições, que não estavam incluídas nas recomendações de Forrestal nem na mensagem presidencial sobre a organização da defesa, refletiam a junção da proposta de gerência administrativa da Comissão Hoover com a preocupação existente com dispositivos fiscais da parte do assessor para orçamento do ministro. Foram elas responsáveis em parte pela subsequente exclusão da Junta de Chefes de Estado-Maior do processo orçamentário, exceto quanto à formulação da proposta inicial do efetivo-teto das forças armadas.[8]

A posição ocupada pelo *controller* do Ministério da Defesa, depois da aprovação do Título IV, destoava entre os órgãos federais. O outro único ministério a ter um *controller* na esfera ministerial era o dos Correios. No governo federal, a principal representação dos interesses de economia, com respeito ao programa de um órgão, normalmente vem de fora desse – vem do Tesouro, do Departamento de Orçamento e das Comissões de Dotações. Mas, em um grau sem paralelo no âmbito de órgãos federais, o Ministério da Defesa internalizou a representação e a implementação da ideia de economia. A razão primacial para isso foi simplesmente o tamanho do Ministério. Era, com efeito, um governo dentro do governo, bem maior em pessoal e fundos do que todo o restante combinado do governo federal. Era difícil, senão impossível, a qualquer órgão fora desse governo de defesa exercer controle efetivo sobre suas enormes operações. Era como um pigmeu no dorso de um elefante. O principal órgão representativo da área econômica – o Departamento de Orçamento – não dispunha, em sua Divisão Militar, de pessoal qualificado, de conhecimentos nem da influência necessária para controlar a instituição de defesa. Consequentemente, a única solução era a fusão das atividades do Departamento de Orçamento com as do *controller*, que permitiu às assessorias dos dois órgãos cooperarem estreitamente. Para os anos fiscais de 1952 a 1955, ambos realizaram uma revisão conjunta das propostas orçamentárias, prática nunca antes empreendida em parte alguma do governo federal.[9] Desse modo, o cargo de *controller* desenvolveu-se como

uma espécie de superego freudiano do Ministério: um mecanismo interno de restrição e controle, refletindo demandas e interesses externos. Eram as "tropas na cidade conquistada", dando poderosa representação a um elemento estranho e essencialmente não militar dentro do Ministério.

Finalmente, um fator que veio reforçar o poder do *controller* foi a continuidade no cargo de Wilfred J. McNeil. Este havia sido o diretor fiscal da marinha na gestão de Forrestal. Em 1947, tornou-se o assistente-fiscal e orçamentário de Forrestal quando ministro de Defesa. Em 1949, foi feito *controller*, uma posição que ainda ocupava em 1955. Entre os altos funcionários do Ministério da Defesa, ele se singularizou por ter exercido a mesma função durante a gestão dos cinco primeiros ocupantes da pasta da defesa. Não surpreende que tenha sido rotulado de o "homem virtualmente indispensável" do Pentágono.[10] A equipe do *controller* possuía conhecimentos e experiência de tal monta que nem mesmo os militares podiam se igualar e estavam bem além do domínio de dirigentes políticos transitórios. Assim, McNeil pôde manter sua posição como principal elemento de equilíbrio de poder em relação à Junta de Chefes de Estado-Maior, a despeito de ocasionais desafios de outros órgãos civis, como o gabinete do Consultor Geral, a Junta de Secretários e a Comissão de Gerenciamento de Defesa do General McHarney.[11]

A combinação desses fatores teóricos, legais, funcionais e pessoais levou a assessoria do *controller* a aprofundar-se em questões de estratégia e política. Aqui, como no caso dos militares, havia um contraste entre a forma ritualística e a realidade substantiva. Assim como os Chefes de Estado-Maior alegavam que sua assessoria era unicamente "do ponto de vista militar", McNeil e seus companheiros afirmavam que suas recomendações tratavam só de "gerenciamento fiscal". Na verdade, o *controller* desempenhava um papel-chave na determinação da natureza da política militar dos Estados Unidos. Com relação aos anos fiscais de 1950 a 1954, coube a ele grande parte da responsabilidade por eliminar 62 bilhões de um total de 272 bilhões de dólares da proposta orçamentária apresentada pelas forças armadas.[12] Uma redução de 5% em estimativas militares poderia ser o resultado de rigoroso controle fiscal; uma redução de 22% implicava, necessariamente, decisões básicas de estratégia. Na elaboração

do orçamento para o ano fiscal de 1954, McNeil exerceu um papel capital ao subtrair 5 bilhões de dólares de um pedido da força aérea de 16,7 bilhões, que ocasionou uma redução nas metas daquela força – de 143 alas em 1955, para 120, em 1956. Enquanto o ministro da Defesa fosse incapaz de chegar a um equilíbrio independentemente de demandas militares e fiscais, as decisões básicas sobre política militar resultariam, inevitavelmente, de uma batalha política entre o *controller* e os chefes de Estado-Maior.

O Papel do Ministro

O encargo mais importante do ministro é apresentar a proposta anual do efetivo-teto das forças armadas ao presidente. Isso inclui assessoria quanto a: (1) o efetivo das forças: quantidade de divisões, de navios, de esquadrilhas; (2) o nível de forças: efetivos percentuais de divisões etc; (3) datas de prontidão das forças; e (4) desdobramento de forças. A tradução dessa assessoria quanto a dólares é que fornece a base para as propostas do orçamento militar. A decisão sobre os níveis de força e sobre o orçamento é tomada, obviamente, pelo presidente e ratificada pelo Congresso por meio da dotação de verbas. Mas as recomendações têm de vir de alguém que dedique tempo e estudo ao problema. Esse funcionário não pode ser outro senão o ministro da Defesa. Espera-se normalmente que o presidente aceite suas recomendações. Se houver sérias e continuadas discordâncias entre os dois, o presidente terá de escolher outro ministro.

A responsabilidade pela proposta de efetivo-teto das forças armadas é uma daquelas das quais o ministro não pode se abster. É o elemento básico da política militar. Se tentar fugir a essa obrigação, ele está apenas delegando-a a alguém e, tacitamente, aprovando suas conclusões. Consequentemente, o verdadeiro problema não é saber se o ministro exercerá essa responsabilidade, mas como o fará. Existem três amplas formas pela quais ele pode agir. Pode simplesmente endossar as opiniões dos assessores militares e dar pouca atenção às exigências de economia e de eficiência; nesse caso, está agindo como um porta-voz militar. Pode escutar os peritos fiscais e adotar suas recomendações sem cuidar de implicações estratégicas; desta maneira procede como um mero gerente empresarial. Por último, pode tentar

integrar considerações militares e econômicas em uma política global de defesa e nesse caso está agindo como um estrategista.

A Lei de Segurança Nacional é suficientemente ampla e ambígua para permitir ao ministro assumir qualquer uma dessas funções, ou todas ao mesmo tempo. Na prática, eles incorporam à decisão alguns elementos de cada papel desempenhado. Não obstante, os papéis são conflitantes por essência. Cada qual exige do ministro autoridade legal, assessoria, visão e capacidade um tanto diferentes. E, mais importante ainda, cada qual implica padrão fundamentalmente diferente de relação entre civis e militares. Até agora, nenhum desses papéis nem algum modelo de relação entre civis e militares se impôs como predominante. Durante a guerra, pareceu prevalecer o conceito de porta-voz militar. Na paz, a prática tem sido oscilar entre os outros dois. No final das contas, é a prática acumulada, e não o dispositivo legal que determinará o lugar do ministro no esquema nacional das relações entre civis e militares.

Porta-voz militar. A exigência de que o ministro seja um civil, a impregnação do governo de valores liberais, a generalizada aceitação desses valores pelos próprios militares, tudo isso se combinou para fazer o conceito de porta-voz militar o menos eficaz. O ministro tem sido mais o delegado do povo norte-americano junto aos militares do que o representante dos militares junto àquele. Se não existisse qualquer órgão militar profissional, ele poderia tentar agir, legitimamente, como um porta-voz militar como fez, por exemplo, o ministro da Marinha no século XIX. Mas, com a existência da Junta de Chefes de Estado-Maior, o ministro se tentasse exercer aquele papel só poderia homologar o que eles dissessem, o que seria inútil, ou então oferecer assessoria conflitante, o que seria confuso. É claro que há um sentimento de que o ministro deve agir, na expressão de *The Economist*, como o "Defensor da Defesa".[13] Mas o interesse defendido pelo ministro perante o Legislativo e perante o povo devia ser mais amplo que o meramente militar.

Ministro da Defesa algum jamais atuou exclusivamente como porta-voz militar. Como ministros da Guerra e da Marinha, Stimson e Knox procuraram desempenhar esse papel na Segunda Guerra Mundial. Desde 1947, entretanto, quem chegou mais perto disso foi Marshall, de setembro de 1950 a setembro de 1951. Isso se deveu

não só à personalidade dele como às circunstâncias. Como militar profissional, as atitudes de Marshall eram semelhantes às da Junta de Chefes de Estado-Maior. Como homem do exército, inclinava-se para o sistema vertical de relações entre civis e militares, sob o qual o Exército funcionara desde 1903. Sua gestão também coincidiu com o rearmamento da Coreia, quando as demandas dos militares tinham necessariamente alta prioridade. Os Estados Unidos, depois de passarem pelo período de escassez de seu ciclo normal, estavam se inclinando para o outro extremo. A tendência de Marshall para o papel de porta-voz militar era indicada pelo conceito essencialmente passivo que ele tinha de suas obrigações. Não procurou ser o iniciador criativo e positivo de uma política e da solução de conflitos políticos, nem contribuiu para isso. Tampouco organizou seu gabinete para esse papel. As propostas orçamentárias suplementares formuladas sob sua direção, no outono de 1951, refletiram o predomínio das exigências militares apresentadas pela Junta de Chefes de Estado-Maior como o "principal item" de interesse. As solicitações destes Chefes, na visão de Marshall, não eram para ser confrontadas com as necessidades de economia e outras demandas. A falta de atendimento a um mínimo dos pedidos dos Chefes de Estado-Maior colocaria em sério perigo a segurança da nação e de suas forças militares.

Gerente empresarial O ministro tipo gerente empresarial concentra suas energias nas atividades civis da pasta: administração, organização, logística, suprimento, supervisão fiscal, construção, aquisições e pessoal. Também se considera, antes de tudo, um representante dos interesses civis em economia. Apoia o *controller* contra a Junta de Chefes de Estado-Maior. Os dois ministros cuja atuação no cargo mais se aproximou do tipo gerente empresarial foram Louis Johnson e Charles B. Wilson. As tendências que eles revelaram no cargo constituíram um dos aspectos da personificação e do reflexo de valores e forças liberais. Ambos enfatizaram a importância de uma economia forte para a defesa da nação. Johnson justificava economias com integração e esta com aquelas. Wilson, por sua vez, preconizava "mais defesa por menos dinheiro". Ambos dependiam, basicamente, de seus assessores fiscais e estruturaram seus gabinetes de modo a diminuir a importância da contribuição dos estados-maiores, o que lhes permitiria agir como estrategistas independentes. Johnson

extinguiu a assessoria política, que Forrestal se esforçara por desenvolver sob a orientação de John Ohly, e criou em seu lugar uma Comissão de Administração da Defesa, em virtude da necessidade de "um programa permanente para reduzir os gastos do Ministério da Defesa".[15] De igual modo, Wilson não seguiu as recomendações de seu antecessor em favor de uma equipe política constituída de civis e de militares. Ele acreditava que o governo teria de ser organizado nos mesmos princípios de uma empresa privada e criou mais seis cargos de secretários adjuntos – "vice-presidentes" – ao gabinete do ministro da Defesa.[16]

A tendência do ministro do tipo gerente empresarial a se concentrar, antes de tudo, no lado civil de seu cargo, com exclusão da estratégia, foi talvez melhor exemplificada no primeiro ano de Wilson em Washington. Wilson resumiu a concepção de seu papel na seguinte frase: "Deixem os militares se haverem com os militares e a produção conosco". O ministro Lovett definira seu dever como "o estabelecimento de políticas sob a orientação do presidente". Por outro lado, dizia-se que Wilson considerava sua função "gerenciar política militar e não fazê-la". Analisando-o, declarou um jornalista em Washington, ao cabo de alguns meses de gestão: "Não é um estrategista nem tem a intenção de ser. Isso é função de militar. O que ele terá de fazer é supervisionar o sistema de compras, de recursos humanos, de construção e trabalho, em campanha e no Pentágono, visando eficiência e eliminação do desperdício e da duplicidade". Tal ênfase não era de se estranhar, pois, como afirmou um de seus subordinados no Ministério da Defesa, suas principais qualificações para o cargo eram a "genialidade administrativa, a capacidade de escolher auxiliares e extraordinária habilidade em produção".[17]

Tanto Johnson quanto Wilson, ao determinar o montante do orçamento militar e o valor do efetivo das forças armadas, confiavam basicamente na consultoria e assistência interna do *controller*, bem como no apoio externo e na pressão do Departamento de Orçamento e do Tesouro. A assessoria militar influía menos em suas decisões. Assim, no início do outono de 1949, por recomendação da Comissão de Gerenciamento e sem consultar as forças armadas quanto às implicações para seus programas, Johnson ordenou um corte de 929 milhões de dólares nos gastos militares do ano fiscal de 1950.[18] A

formulação do primeiro orçamento da defesa de Wilson teve início com a promessa do secretário de que seu departamento daria sua contribuição para a redução do déficit orçamentário nacional. A primeira decisão foi sobre o valor do corte nas primeiras estimativas de Truman-Lovett. Em seguida, uma vez estipulado o orçamento, efetuaram os cálculos para determinar que forças militares podiam ser mantidas com os recursos disponíveis. Não ficou claro, até o término do processo de elaboração do orçamento, qual seria o impacto dos cortes sobre os níveis dos efetivos e da estratégia nacional. O orçamento era, em princípio, encargo do vice-secretário Roger Kyes e do *controller* McNeil. Embora fosse óbvio que a Junta de Chefes de Estado-Maior estivesse ciente de que cortes estavam em consideração, aparentemente só no último momento foi que ela soube das verdadeiras quantias a serem alocadas a cada força singular. Apesar de terem protestado contra tais decisões, a esta altura dos acontecimentos já era tarde demais. Segundo as palavras do general Vandenberg, "os chefes de Estado-Maior, na qualidade de membros da Junta, não participaram da elaboração deste orçamento". Ironicamente, o secretário da força aérea também declarou que não havia participado da decisão dos cortes porque essa "não é a província" de um secretário civil: "Creio que é uma decisão militar e que terá de ser tomada por aqueles que sejam competentes para tomá-la".[19] Embora Wilson, a exemplo de Talbott, pudesse não pensar em estratégia, não poderia escapar das consequências que suas ações, ao identificar-se com McNeil, teriam sobre estratégia. Inevitavelmente, a redução nas metas de aumento da força aérea, de 143 alas, em 1955, para 120, em 1956, teve relevantes implicações para a política militar norte-americana.

Estrategista político. Dois ministros da Defesa, James Forrestal e Robert A. Lovett, consideraram-se, antes de tudo, estrategistas políticos. Ambos aceitaram a responsabilidade de compatibilizar necessidades militares com demandas econômicas. Eles desempenharam um atuante e criativo papel de mediadores na determinação dos níveis de força e na formulação das propostas orçamentárias. Tanto um quanto outro se viram impedidos e frustrados pela falta de suficiente autoridade legal e, mais ainda, pela falta de adequada assessoria de estado-maior. Ambos, finalmente, preconizaram a criação de órgãos

de consultoria que habilitassem o ministro a exercer suas funções da maneira mais eficiente e responsável possível. O contraste entre seus métodos de trabalho e os de Marshall, por um lado, e os de Johnson e Wilson, por outro, pode ser ilustrado por sua atuação no preparo dos orçamentos militares de 1950 e 1953.

Forrestal e o orçamento de 1950. Desde o princípio, Forrestal defrontou-se com um teto presidencial de 15 bilhões de dólares para o orçamento militar. O presidente fixara esse teto a conselho do Departamento de Orçamento, aparentemente sem consultar a Junta de Chefes de Estado-Maior e o Conselho de Segurança Nacional. Por outro lado, as propostas originais das três forças, sem nenhuma coordenação, totalizavam 30 bilhões de dólares.[20] A tarefa do ministro era encontrar, entre esses dois extremos, um *optimum* de equilíbrio entre segurança e economia. Quando pareceu duvidoso que a Junta pudesse chegar a uma alocação da cifra presidencial entre as forças singulares, a primeira coisa que Forrestal fez foi nomear um conselho especial de oficiais de alta patente para assessorá-lo diretamente sobre esse problema. Subsequentemente, entretanto, como alternativa, solicitou aos chefes de Estado-Maior que nomeassem uma Comissão Orçamentária Consultiva (o Conselho McNarney) para rever as solicitações das três forças e tentar trazê-las a um nível aceitável. Também procurou, sem êxito, conseguir a orientação do Conselho de Segurança Nacional quanto a ingerências de política externa que pudessem influir no orçamento. Forrestal a todo momento enfatizava a relação entre estratégia e dinheiro. O Conselho McNarney, por exemplo, reduziu as solicitações das forças armadas a 23,6 bilhões de dólares, quantia que, segundo se dizia, colocaria os Estados Unidos em sofrível grau de prontidão no caso de guerra. Além disso, um orçamento de 15 bilhões de dólares, apresentado pela Junta de Chefes a Forrestal, só permitiria que os Estados Unidos montassem uma ofensiva de bombardeio estratégico lançada da Grã-Bretanha. Forrestal apresentou essas alternativas ao presidente que se fixou, em definitivo, no teto de 15 bilhões. Apesar disso, Forrestal obteve permissão tácita para planejar duas linhas de ação: o orçamento de US$15 bilhões e outro "intermediário", que permitiria desencadear não só a ofensiva aérea procedente da Inglaterra, mas capacitar os Estados Unidos a manter controle sobre o Mediterrâneo. A Junta es-

timava que essa segunda estratégia exigiria US$16,9 bilhões. As alternativas quanto a dólares e política eram portanto claras. Quando o orçamento foi submetido ao presidente, poucas semanas antes de ser apresentado ao Congresso, Truman voltou a reafirmar sua decisão em favor dos US$15 bilhões, a opção pela ofensiva aérea britânica. Em um último esforço, Forrestal propôs então que o presidente concedesse aos militares um reforço de US$770 milhões, de forma que eles pudessem adicionar mais meia dúzia de grupos de bombardeiros. Se os Estados Unidos fossem limitar sua capacidade a uma ofensiva aérea estratégica, ele queria ter suficiente poderio aéreo para garantir o sucesso. O presidente fez ouvidos moucos e no final o Departamento de Orçamento reduziu mais ainda a proposta orçamentária para um teto inferior a US$15 bilhões.

O orçamento militar de 1950 representa desse modo um caso em que um rígido teto presidencial foi estabelecido e mantido. Mas isso não impediu Forrestal de agir como um criativo estrategista político. Ambas as faces da moeda estavam permanentemente à sua frente. Um aumento no orçamento tinha de ser justificado com relação a vantagens estratégicas "funcionais". Uma redução no orçamento precisava ser pesada quanto a seu efeito sobre as potencialidades norte-americanas em caso de guerra. Cada dólar tinha uma implicação estratégica e justificativa.

Lovett e o orçamento de 1953. A elaboração do orçamento militar de 1953 foi, sob muitos aspectos, bastante diferente da de 1950, ainda que o ministro Lovett tenha desempenhado, em essência, semelhante papel vivido anteriormente por Forrestal. O ponto de partida, em 1953, não foi um teto estabelecido pelo Departamento de Orçamento, mas a estimativa do nível de força da Junta de Chefes de Estado-Maior, no qual o elemento-chave era a recomendação de que a meta da força aérea fosse aumentada de 95 para 145 alas em 1954. Esses níveis de força foram aprovados pelo Conselho de Segurança Nacional em 1951. Os pedidos iniciais, não coordenados, das forças armadas, baseados nesses níveis, totalizavam 71 bilhões de dólares para atender aos novos encargos. Diante dessa vultosa quantia imposta, o ministro Lovett e o Conselho de Segurança Nacional orientaram as forças armadas a prepararem um orçamento com um "ponto de partida" alternativo, baseado em

nova dotação de US$45 bilhões. Como em 1951, o preparo de ambos os orçamentos aconteceu simultaneamente. No final, Lovett propôs um orçamento de US$55 bilhões ao presidente, fundamentado nas conclusões dos níveis de força recomendados em 1953 e 1954. A despeito dos protestos de Lovett e da Junta, o presidente reduziu esse orçamento para US$52 bilhões, o que retardou de um ano o prazo para a força aérea contar com 143 alas. Também aqui, o ministro revelou-se um mediador criativo, compatibilizando gastos extras contra riscos calculados. Por um lado, o orçamento, nas palavras de Lovett, "não nos deu, dentro do tempo que os dirigentes militares consideram desejável, os efetivos que eles acham necessários"; por outro, não prevaleceu na íntegra a proposta do *controller* – Departamento de Orçamento.[21]

Tanto Forrestal quanto Lovett mostraram-se frustrados com a falta de uma assessoria compatível, em condições de desenvolver políticas que cobrissem tudo. Ambos reconheciam essa deficiência e procuraram remediá-la. Forrestal indicou seu primeiro assistente especial, John Ohly, para a chefia do gabinete. Ohly assessorava-o no tocante à coordenação de planos e programas, servia de secretário-executivo para o Conselho de Guerra e outras comissões normativas, além de recolher e analisar fatos e opiniões relevantes para decisões importantes. Era também a ligação do Ministério da Defesa com o das Relações Exteriores e o Conselho de Segurança Nacional. Em título e substância, o gabinete era inspirado no *English Cabinet Secretariat* e deveria proporcionar a Forrestal a mesma espécie de serviço oferecida por aquele ao primeiro-ministro.[22] Em reforço dessa assessoria política civil, Forrestal tentou organizar uma fonte independente de assessoria militar, confiando sobretudo no general de divisão Alfred M. Gruenther, chefe do Estado-Maior Conjunto. Forrestal considerava Gruenther seu "principal conselheiro militar" e utilizava-o como seu intermediário nos contatos com a Junta de Chefes de Estado- Maior. Gruenther era presença constante em todas as reuniões importantes, acompanhava-o nas viagens e colocava à disposição dele uma "real aptidão" para "solucionar conflitos".[23] Em diversas ocasiões, Forrestal também procurou desenvolver outras fontes de opinião militar que pudessem lhe proporcionar pareceres

independentes sobre as conclusões da Junta.* De fato, ele engajara-se em uma busca quase constante por assessoria militar imparcial. Mas no final acabava voltando para Gruenther.

A experiência de Lovett levou-o a concluir que o ministro da Defesa deveria ter à sua disposição uma "assessoria mista de civis e militares", subordinada exclusivamente a ele. Essa equipe ajudá-lo-ia a resolver disputas entre as forças singulares, balancear as deficiências delas e a formular políticas sobre orçamento, provisão, logística, recursos humanos, pessoal e informações. Na ausência de tal grupo, o ministro era obrigado a transferir para a Junta de Chefes de Estado-Maior muitas matérias de ordem administrativa e institucional, não relacionadas com as suas principais funções, e depender deles exclusivamente quanto a fatos militares e "parecer militar experimentado". Apenas dispondo de uma assessoria mista de civis e militares seria possível manter os chefes de Estado-Maior voltados para suas atribuições específicas com planos de guerra.

As Exigências do Cargo

Um sistema equilibrado de relações entre civis e militares no Ministério da Defesa requer que o ministro funcione como um estrategista político. Os principais obstáculos à consecução de um sistema equilibrado são as forças políticas exógenas aos domínios estruturais e da organização. Não obstante, existem meios administrativos que facultariam o ministro a agir como um estrategista mesmo dentro do quadro político prevalecente. Os três pré-requisitos são: (1) adequa-

* Às vezes, Forrestal voltava-se para grupos militares *ad hoc*, como a Comissão Consultiva sobre o orçamento de 1950 e a Comissão Spaatz-Towers. Também consultava frequentemente o general Eisenhower depois que este passou à inatividade e retornou a Washington, em princípios de 1949, para servir de presidente temporário da Junta de Chefes de Estado-Maior. Na primavera de 1948, o exército vetara seus esforços para ter o general Bradley como seu principal assessor militar. O aproveitamento que Forrestal fez do general Gruenther nessa qualidade tornou difíceis as relações de Gruenther com o almirante Leahy, oficial que presidia aquela Junta.

da autoridade legal para o ministro; (2) disponibilidade de assessoria compatível no gabinete do ministro; e (3) a nomeação de pessoas capacitadas a desempenhar o papel de formuladores políticos para o cargo de ministro.

Autoridade legal. A Lei de Segurança Nacional de 1947 deu ao ministro da Defesa um controle inadequado sobre a Instituição Militar Nacional. As emendas de 1949 à Lei ampliaram de quatro formas a sua autoridade. As forças armadas foram rebaixadas do *status* de ministérios do Executivo para o de departamentos militares orgânicos do Ministério da Defesa dirigido por um único homem. O termo restritivo "geral" foi retirado das disposições de 1947 que concediam ao ministro "a direção, a autoridade e o controle geral" sobre a instituição militar. Ele foi designado o "principal assessor do presidente para todos os assuntos relativos ao Ministério da Defesa". A décima cláusula na Emenda de 1947, conferindo às forças armadas toda a autoridade não especificamente concedida ao ministro da Defesa, foi eliminada.

Acontecimentos posteriores a 1949 vieram demonstrar que se fazia desejável um maior esclarecimento sobre a autoridade do ministro, particularmente com respeito à Junta de Chefes de Estado-Maior. Alguns "ratos jurídicos", queixava-se Lovett, sustentavam que a cláusula que colocava a Junta sob a "autoridade e direção do presidente e do ministro da Defesa" significava não a deixar "diretamente subordinada" ao ministro. Lovett sugeriu que a inequívoca autoridade do ministro sobre os Chefes de Estado-Maior e os departamentos militares fosse explicitada em legislação adicional. Em 1953, a Comissão Rockefeller sobre Organização da Defesa concordou com Lovett quanto ao adequado alcance do controle do ministro, mas declarou que a lei vigente assegurava-lhe esse poder e que as contestações se deviam à interpretação errônea da Lei de Segurança Nacional. Um parecer jurídico do consultor da Comissão definiu a esfera da autoridade do ministro com limites amplos e poderosos. Alegava que a cláusula que fazia do ministro o "principal assistente" do presidente em matéria de defesa fazia dele o vice-comandante em chefe e a maior autoridade do ministério. Não existia base jurídica para se alegar que a Junta de Chefes de Estado-Maior escapava à sua autoridade, e a disposição legal que fazia deles os principais assessores militares do presidente

deveria ser interpretada a essa luz.[25] Desde que o parecer jurídico da Comissão Rockefeller fosse aceito como a definição autorizada dos poderes do ministro, ele possuía todo o poder necessário para o desempenho adequado de sua função. Mas a questão só seria finalmente resolvida se o Congresso confirmasse, por diploma legal, a interpretação dos poderes do ministro antecipada pela Comissão.

Disponibilidade de assessoria. A maior deficiência na estrutura do Ministério da Defesa era a ausência de adequada assessoria para o ministro. Autoridade legal não fazia sentido sem os meios organizacionais para exercê-la. "A criação de uma assessoria", dizia Forrestal em 1949, "é de suprema importância até para o fortalecimento do poder".[26] O ministro vivia rodeado de antagonistas. Pela frente, ele tinha o Ministério das Relações Exteriores e o Conselho de Segurança Nacional, presumivelmente a lhe apontar o rumo da política nacional; por trás, estavam o Tesouro e o Departamento de Orçamento, sempre a agirem como uma draga; em ambos os flancos, a Junta de Chefes de Estado-Maior e o *controller* levando-o para fora da estrada, em uma direção ou outra. Entretanto, o ministro estava institucionalmente nu e indefeso. Não surpreendia que suas funções fossem usurpadas por outros órgãos, ou que ele próprio achasse necessário identificar seus interesses e seu papel com os de outro órgão. Não contava com apoio com o qual pudesse manter uma postura independente.

Um dos argumentos levantados contra a necessidade de mais assessoria para o ministro era o efetivo já bem grande de seu gabinete. Dizia-se então que o gabinete do ministro da Defesa pretendia ser um pequeno órgão de orientação política, mas que se expandira a proporções gigantescas com mais de dois mil funcionários. Que utilidade teria para o ministro uma assessoria maior? Já dispunha de muita gente. A resposta a isso era, sem dúvida, que o importante não estava em saber quantos funcionários possuía o gabinete do ministro, mas com que espécie de assessoria contava, e até que ponto era realmente sua. Uma assessoria só é realmente útil a um executivo quando a visão de um está identificada com a do outro, e quando o interesse de um é igual ao do outro. Ninguém nos órgãos principais de assessoria do ministro tinha um alcance ou um interesse tão vasto quanto os do ministro. A Junta de Chefes de Estado-Maior dava-lhe

assessoria militar; o *controller* lhe proporcionava assessoria orçamentária e representava as necessidades de economia; seus outros oito secretários adjuntos tinham responsabilidades funcionais e interesses limitados; os secretários das Forças Singulares defendiam as respectivas necessidades. O gabinete do ministro, tal como formalmente definido, não era realmente seu. Continha representantes de órgãos e funcionários com poderes independentes, os quais lhe cabia equilibrar e controlar. O ministro contava com assessoria para ajudá-lo a fazer tudo, exceto o cumprimento de uma determinada responsabilidade que era dele e só dele: a formulação e a execução de uma política de defesa geral. O que se impunha era a institucionalização do pensamento ministerial: um grupo pequeno, competente e integrado para auxiliar o ministro a transformar os interesses e as ideias existentes em torno dele em um abrangente programa militar.

Essa ausência de órgãos de assessoria com uma perspectiva ministerial impediu o ministro de ser independente e de formular a própria opinião. Em vez de sobrepor-se aos interesses subalternos de seu ministério, ele era obrigado a ceder e identificar-se com os de seus órgãos subordinados. A falta de um efetivo gabinete ministerial era o reflexo institucional da proposta de uma política militar norte-americana de fartura ou de restrições. Em anos tranquilos de paz, as oscilações do quadro econômico transformavam o ministro em seu instrumento. Nos anos de guerra, as demandas militares não admitiam questionamento, e o ministro se tornava um advogado militar. Mas se o país necessitava de uma política militar permanente e coerente com a linha aristotélica entre esses extremos, precisava de um órgão para representar e encarnar esse interesse junto ao Ministério da Defesa. Esse órgão seria um giroscópio institucional, destinado a manter a política militar estável. Quando se fizessem sentir pressões políticas para cortar os gastos militares, lembraria aos líderes políticos a necessidade de segurança. No caso de acontecer o inverso, e os militares estarem em alta, tal órgão serviria como um contrapeso nas outras direções. Desde que o país se mantivesse em um estado intermediário entre a paz e a guerra, esse órgão se mostrava essencial. A Lei de Segurança Nacional atendeu a certas necessidades institucionais da Guerra Fria, ao criar o Conselho de Segurança Nacional e legalizar a Junta de Chefes de Estado-Maior.

Mas deixou um fosso escancarado em relação ao ministro da Defesa. Como salientou, em 1948, o Grupo de Trabalho da Comissão Hoover, o ministro da Defesa "ressentia-se de autoridade bem definida, de assessoria especializada, de instrumentos organizacionais e de tempo integral", indispensáveis fatores para o absoluto exercício de sua função. Quatro anos mais tarde, essas falhas ainda persistiam.[27] A necessidade que o ministro tinha de uma assessoria política global era reconhecida por praticamente todos aqueles que haviam dado atenção ao problema. A mediocridade da assessoria que servia ao ministro também era salientada pela comparação feita com a de sua congênere na Inglaterra. Lá, o ministro da Defesa contava com auxílio de cerca de 50 oficiais e servidores civis de alto nível, subordinados a um chefe de Estado-Maior e a um Secretário Permanente.* Quase

---

* O chefe do Estado-Maior era o principal assessor do ministro e oficial de ligação deste com os chefes do Comitê de Estado-Maior. O posto foi ocupado em várias ocasiões por um tenente-general, um marechal do ar e um general de divisão da reserva. O Estado-Maior constava de doze a vinte oficiais. Na assessoria civil, o Secretário Permanente era ajudado por um vice-secretário, dois sub-secretários e sete secretários adjuntos. Essa equipe possibilitava ao ministro exercer um papel independente e construtivo na formulação da política de defesa e do respectivo orçamento.
Nos Estados Unidos, o almirante Sherman, um dos redatores da Lei de Segurança Nacional, julgava que o ministro deveria ter uma equipe de quinze a vinte e cinco militares e civis, "homens de US$10.000 por ano". *Hearings* perante a Comissão do Senado sobre forças armadas em S.758, 80º Cong., 1ª Sess., p. 155 (1947). Lovett e Vannevar Bush defendiam uma equipe mista civil-militar. Os generais Bradley e Collins, e também o Grupo de Trabalho da Comissão Hoover de 1949, ressaltaram a necessidade do ministro de assessores militares. *New York Times*, 10 de janeiro de 1953, p. 4, 21 de abril de 1953, p. 20, Comissão sobre Organização, *Task Force Report on National Security Organization* (Apêndice G, 1949), pp. 12-14, 56-57. O ex-secretário da força aérea, Thomas Finletter, sugeriu um permanente subsecretário de defesa. *Power and Policy* (Nova York, 1954), pp. 281-283. A Comissão Hoover propôs a criação, no gabinete do ministro da Defesa, de "um posto civil investido de suficiente estatura e autoridade para garantir o desenvolvimento e a manutenção de efetivo planejamento e revisão de exigências

todos os demais ministérios no governo norte-americano dispunham de uma assessoria política geral para servir a seu titular. O Grupo de Trabalho da Comissão Hoover sobre Gerenciamento Ministerial reconheceu isso em 1948, e recomendou que todos os chefes "tivessem a necessária máquina para a revisão sistemática de programas e políticas de âmbito ministerial".[28] A necessidade disso era, obviamente, muito maior no Ministério da Defesa, com sua estrutura tripartite e suas operações diversificadas, do que em muitos dos outros ministérios menores.

A finalidade de uma assessoria de política de defesa seria auxiliar o ministro da Defesa na tarefa de integrar os interesses conflitantes de economia e segurança, bem como os interesses conflitantes das três forças em um programa militar abrangente. Não teria utilidade alguma, caso não se sobrepusesse a todos os outros interesses do ministério e servisse apenas ao titular da pasta. Com sua assessoria, ele poderia determinar, para a Junta de Chefes de Estado-Maior, o limite máximo de gastos de defesa permissíveis segundo os parâmetros econômicos nacionais, e depois insistir para elaborarem o melhor plano militar dentro das limitações impostas. O ministro também podia fixar, para o *controller*, o mínimo de forças militares essenciais à segurança da nação e depois pressionar para que ele apresentasse um orçamento compatível, na forma mais econômica possível, à operacionalidade daquelas forças. Dessa maneira, a Junta não se envolveria em economia e política, e o *controller* já não se imiscuiria em questões de suma importância estratégica. Economia e estratégia ficariam nas mãos do ministro, cabendo à assessoria política atuar como seu representante. Para satisfazer essa função, a assessoria teria de ser pequena, consistindo talvez de não mais que uma vintena de funcionários. Seus membros podiam ser recrutados de três fontes. Servidores civis de alto nível proporcionariam experiência e continuidade. Generais e oficiais superiores mais promissores, diplomados pelas escolas de estado-maior, trariam conhecimentos militares abalizados e, nomeados por um período de três anos, certo grau de continuidade. Consultores

---

militares". Comissão sobre Organização, *Business Organization of the Department of Defense* (junho de 1955), p. 19.

e peritos civis de fora do governo dariam uma contribuição nova e conhecimentos especializados, além de se constituírem em um elo entre a assessoria, o empresariado, a ciência e as universidades. O chefe da assessoria seria um civil da confiança do ministro, mas tanto quanto possível um funcionário público de carreira desligado da política. O militar de maior posto, integrante dessa assessoria, um general de divisão ou um tenente-general ou seu equivalente, seria o vice-chefe. Seria o elo entre a assessoria e a Junta de Chefes participando, normalmente, das reuniões desta última.

O perfil do homem. O mais essencial para o funcionamento adequado do Ministério da Defesa é a nomeação, para ministro, de pessoas qualificadas para o cargo. Em clima de Guerra Fria, o ministro da Defesa é, segundo qualquer critério, um dos dois ou três homens mais importantes do governo. Como chefe de um governo de defesa dentro do governo, ele tem responsabilidades substancialmente diferentes e maiores das de outros titulares de pasta. Seu cargo, porém, é ainda novo em relação a outros órgãos do governo. Seus poderes e prerrogativas ainda não foram bem definidos e consolidados em um padrão fixo. Primordialmente, é ainda o homem que faz o cargo, e não o cargo que faz o homem. Personalidade e tradição são mais importantes que estatutos. O chanceler conquista certa primazia entre os detentores das outras pastas, não por causa de seu poder legal nem da importância de suas funções. Por mais de cem anos, de 1815 a 1917, esses foram relativamente menores. O prestígio do cargo foi determinado por seus ocupantes: Jefferson, Madison, John Quincy Adams, Clay, Webster, Calhoun, Seward, Hay, Root, Hughes, Stimson, Hull. O Ministério da Defesa merece ter homens de não menor quilate.

Quais são as características desejáveis em um ministro da Defesa? Primeiro, terá de ser um homem experiente, possuidor de certa familiaridade dos problemas que irá tratar. Talvez um homem desse perfil seja mais facilmente encontrado nos departamentos orgânicos do Ministério. A prévia experiência de Marshall como chefe do Estado-Maior do Exército, de 1939 a 1945, e como chanceler, de 1947 a 1949, embora diferente não foi menos valiosa. Por outro lado, Forrestal havia sido subsecretário da Marinha na Segunda Guerra Mundial e ministro da Marinha de 1944 a 1947. Lovett fora secretário adjunto de Guerra no Ar durante a Segunda Guerra Mundial. Subsecretário

de Relações Exteriores em 1947 e 1948, e vice-secretário da Defesa por um ano antes de assumir a pasta. Louis Johnson exercera a função de secretário adjunto da Guerra de 1937 a 1940. A consciência da complexidade das questões de defesa, as relações entre as forças, o planejamento por fases, provisão, informações e apreciação da multiplicidade de interesses e funções, tudo isso só pode ser conseguido por esse tipo de experiência prévia.

Segundo, o ministro terá de ser um homem de respeito, que conquiste a admiração da opinião pública esclarecida. Deverá ser publicamente reconhecido como um homem de peso, moral, integridade, responsabilidade e respeitabilidade. Sua competência e sua honestidade devem inspirar confiança e até consenso. Em suma, terá de possuir os ingredientes de um estadista. Isso é essencial para a imagem pública do cargo. O povo norte-americano permite que muitos indivíduos sejam procuradores gerais da República ou diretores gerais dos Correios, mas jamais permitiria que fossem chanceleres. Para este último caso, exigimos estadistas; aceitamos, se não temos alternativa, políticos profissionais, representantes de interesses especiais ou de compadrio pessoal. Mas a imagem pública do ministro da Defesa terá de ser idêntica à imagem do chanceler.

Terceiro, o ministro deverá ser um homem de dedicação, que aja e pense conforme as exigências de seu cargo. Deve concentrar-se exclusivamente em seus misteres, imune a influências externas, interesses e ambições. Forrestal, em certa altura de sua vida, disse que o ministro da Defesa teria de ser apolítico, no sentido partidário. Se ele era ou não uma figura partidária na época de sua nomeação, realmente importa pouco, desde que isso não afete o respeito que o cargo lhe confere. De resto, é até possível que existam líderes partidários que imprimam respeito bipartidário. Essencial, em última análise, é que ele deixe de agir e pensar como um militante partidário quando assumir o cargo. O Ministério da Defesa foi o final da carreira pública para seus quatro primeiros titulares. Com Forrestal, foi uma questão de necessidade; com Johnson, uma questão de circunstância; e no caso de Marshall e Lovett, uma questão de escolha. Não obstante, o precedente se firmou. O cargo de ministro da Defesa deve ser o patamar final, não um degrau, em uma carreira pública. Só se essa

tradição for mantida, poderá o ministro dedicar-se integralmente à sua missão, pois isso é essencial ao sucesso.

Finalmente, o ministro deve ser um homem de política. Suas maiores qualificações são grandeza, prudência, percepção e, acima de tudo, capacidade de decisão. Ele não é um executor, um administrador nem comandante. Ele é um formulador de política. E terá de aceitar esse árduo papel de bom grado, não procurando jamais fugir a seus deveres nem abdicar de suas responsabilidades. Não precisa do ímpeto dinâmico nem dos dons de organizador, e nem mesmo da obstinação enérgica de um gerente persuasivo, seja civil ou militar. Ele precisa é de capacidade de análise para distinguir, avaliar e conciliar pleitos e interesses conflitantes. Cumpre-lhe ter ideias políticas próprias e necessita de iniciativa. Mas também deverá ter paciência e humildade. São raros os homens que combinam essas características, mas a experiência demonstra que os Estados Unidos não sofrem da ausência deles.

17

Em busca de um novo equilíbrio

O Requisito da Segurança

A tensão entre as demandas de segurança militar e os valores do liberalismo norte-americano só pode ser avaliada, em longo prazo, pelo enfraquecimento da ameaça à segurança ou pelo enfraquecimento do liberalismo. Durante a década posterior à Segunda Guerra Mundial, os perigos imediatos à segurança norte-americana variaram de intensidade. Houve ocasiões em que os Estados Unidos chegaram perto da guerra total, envolveram-se em guerra limitada ou ficaram perigosamente atrás na corrida armamentista. Em outras, as ameaças pareceram recuar, a União Soviética e seus aliados aquiesceram com uma coexistência pacífica e aparentemente abandonaram, ao menos temporariamente, a ambição de estender seus domínios. Os Estados Unidos vacilavam entre o "espírito de dezembro do Yalu" e o "espírito de julho de Genebra". Todavia, quaisquer que fossem as variações na temperatura internacional, o envolvimento norte-americano, como um participante de peso na política mundial, constituía um fato inegável. Além disso, a rivalidade da Guerra Fria entre os Estados Unidos e a União Soviética mostrou-se um aspecto relativamente permanente do cenário internacional. Sob tais circunstâncias, os Estados Unidos tinham necessariamente de manter forças militares em um nível bem mais elevado

do que aquele ao qual se acostumaram antes de 1940. As considerações militares ganharam importância na política externa norte-americana. Os soldados e as instituições militares continuaram a exercer influência e autoridade significativas. Tais imperativos tornaram impossível a restauração do antigo equilíbrio nas relações entre civis e militares, que prevalecera até à Segunda Guerra Mundial. Por outro lado, o apoio à segurança nacional exigia a maximização do controle civil e do profissionalismo militar. A consecução desses fins viu-se tolhida por obstáculos institucionais e ideológicos, mas os problemas institucionais eram relativamente secundários. A separação constitucional dos poderes foi o único obstáculo realmente importante a complicar a realização do controle civil e do profissionalismo militar. Afora isso, as instituições militares poderiam adaptar-se, sem grande dificuldade, à estrutura política, econômica e social norte-americana. As instituições civis eram de natureza extremadamente liberal; entre elas e as instituições militares não existia, necessariamente, conflito algum, desde que cada qual se mantivesse em sua esfera. O verdadeiro problema era ideológico: o modo de pensar norte-americano, que procurava impor soluções liberais às questões militares e até à vida civil. Essa tendência constituía a maior ameaça interna à segurança militar norte-americana. Enquanto a Guerra Fria continuasse, essa segurança dependeria da capacidade de os Estados Unidos evoluírem para um clima intelectual mais favorável à existência de profissionalismo militar e à consecução de controle civil objetivo.

Mudanças no Ambiente Ideológico

Embora o liberalismo continuasse a dominar a visão norte-americana das relações entre civis e militares na primeira década do pós-guerra, também existia algum indício do surgimento de uma mudança fundamental, que poderia anunciar o surgimento de um novo ambiente conservador mais simpático às instituições militares. Tais indícios de forma alguma constituíram grande revolução no clima intelectual norte-americano. Mas, se prosseguissem e crescessem, facilitariam a implantação de um novo equilíbrio nas relações entre civis e militares, compatível com as exigências de segurança da Guerra

Fria. Afinal, essa corrente subterrânea não era algo de inesperado. A revolução no quadro da segurança dos Estados Unidos desde a década de 1930 dificilmente deixava de imprimir algumas marcas nos variados exemplos do pensamento americano.

O neoconservadorismo. Os "novos conservadores" eram de certa forma menos conservadores do que pretendiam ser. As ideias expressas em muitos de seus escritos chegavam mais perto de uma versão sofisticada do liberalismo empresarial do que de um verdadeiro conservadorismo. Não obstante, o aparecimento de um grupo razoavelmente articulado de intelectuais, ávidos para assumir o título de "conservadores" e para expor as virtudes de Burke e Calhoun, era em si mesmo um acontecimento digno de nota em nossa história. Alguns dos publicistas pareciam ser conservadores um tanto constrangidos, dando ao movimento muitas das características de uma passageira moda intelectual. Entretanto, outros autores e pensadores, como Reinhold Niebuhr, T. S. Eliot e Eric Voegelin eram, sem abraçar o rótulo conservador, valores de expressão fundamentalmente conservadora. Ademais, ninguém poderia questionar a preeminência literária e popular de Eliot nos primeiros dez anos do pós-guerra. Quanto a Niebuhr, parecia que tinha condição de ser considerado, por gerações pósteras, como o mais importante pensador social norte-americano da metade do século. De resto, se as correntes do neoconservadorismo não se aprofundavam nas águas liberais, ao menos se espalhavam pela superfície cultural. No campo da educação, desenvolveu-se uma reação crescente contra o progressivismo de John Dewey. Em matéria de religião, a neo-ortodoxia, deflagrada por Niebuhr, representava o elemento mais vigoroso no protestantismo norte-americano; e consideráveis correntes conservadoras também existiam no catolicismo e no judaísmo. O renascimento do interesse popular por religião era possivelmente um sinal de mudança dos tempos. Nas ciências sociais, economistas e cientistas políticos abandonaram o estilo de 1930 e princípios dos anos 1940, que havia sido altamente crítico das instituições políticas e econômicas norte-americanas. Novas virtudes foram descobertas nos antigos fatos do capitalismo e da Constituição dos Estados Unidos. Escritores, como Boorstin e Hartz, analisaram o caráter intrinsecamente conservador de instituições norte-americanas e a natureza fundamentalmente liberal do seu pensamento.

Postulando a necessidade de um código moral perfeito, Walter Lippmann manifestou sérias dúvidas quanto à capacidade da democracia popular, sem orientação, conduzir negócios públicos. Todas essas manifestações discrepantes dificilmente elaboravam um movimento intelectual coerente. Nem por isso deixaram de ser sinais de um reexame da sociedade e nos valores norte-americanos, fundado em um ponto de vista mais conservador. Sua importância para as relações entre civis e militares estava em que, no devido tempo, elas poderiam resultar na aceitação generalizada de valores mais consentâneos aos da ética militar. Presente em praticamente todas as correntes do neoconservadorismo, registrava-se uma ênfase nas limitações do homem, uma aceitação das instituições como elas eram, uma crítica à utopia e ao "solucionismo" e um novo respeito pela história e pela sociedade diante do progresso e do indivíduo. Embora tendo talvez pequena relevância imediata para o funcionamento do controle civil objetivo e para o profissionalismo militar, as amplas correntes do neoconservadorismo proporcionavam as maiores esperanças de que tais metas poderiam ser mais plenamente realizáveis no futuro.[1]

Realismo acadêmico. A primeira década do pós-guerra presenciou uma impressionante mudança na abordagem acadêmica em moda das relações internacionais. Nos anos 1930, a ênfase havia sido colocada quase por completo nas questões de forma e estrutura, estudadas em cursos de Direito Internacional e de Organização Internacional. A premissa básica de valor era geralmente a desejabilidade da organização mundial. Em fins dos anos 1940, no entanto, os escritores norte-americanos rivalizavam uns com os outros para ver quem denunciava melhor o moralismo, legalismo, utopismo, *wilsonismo* e o sentimentalismo do passado diplomático dos Estados Unidos. O grupo de planejamento político do Ministério das Relações Exteriores, particularmente George Kennan, exerceu algum papel na nova apreciação da política de poder. Mas a figura exponencial foi Hans J. Morgenthau, cujos livros sobre relações internacionais obtiveram aceitação sem paralelo nesse período. "O estadista", advertiu Morgenthau, em contraste com antigos pontos de vista norte-americanos, "deve pensar em relação ao interesse nacional concebido como um poder entre poderes". Nesse novo realismo, o pensamento civil aceitou, em essência, a interpretação de política internacional pregada por

autores militares norte-americanos a partir de 1870.[2] Outro aspecto da evolução acadêmica era a atenção cada vez maior que se dava, nos colégios e universidades, aos problemas de segurança nacional. Foram criados cursos sobre política externa, história militar e política de defesa, e floresceram institutos para promover pesquisas nessas áreas. A maioria dos antigos escritos norte-americanos sobre assuntos militares focalizava, mormente, o perigo que os programas de segurança apresentavam a outros valores sociais, como os direitos civis e a livre empresa. Grande parte da literatura de logo depois da guerra prosseguiu nessa linha. Por volta de 1955, entretanto, o interesse com a obtenção da segurança em si tornou-se a motivação mais frequente nos estudos acadêmicos de assuntos militares.

O declínio das coalizões. Ao término do decênio pós-guerra, certas dúvidas estavam sendo manifestadas quanto às vantagens de se estimular o pensamento político entre oficiais de carreira e de as instituições militares assumirem responsabilidades políticas. Tornou-se óbvio que a Junta de Chefes de Estado-Maior não poderia participar das "boas" políticas da política sem também emaranhar-se nas "más" políticas do partidarismo. A necessidade de alguma fonte segura de julgamento profissional imparcial tornou-se mais largamente aceita.[3] Se considerações militares são vitais à política nacional, e se os generais e almirantes não representam o pensamento militar, quem representa? Grande mal-estar foi provocado pelo papel dos chefes de Estado-Maior na controvérsia de MacArthur, bem como pelos subsequentes ataques dos Republicanos àquelas autoridades militares no tempo de Truman e pelos ataques dos Democratas a elas no governo de Eisenhower. Como advertiu Walter Lippmann na época, um cisma entre os generais do Partido Republicano e os generais do Partido Democrata seria "uma coisa quase intolerável" na República. O conflito entre a Subcomissão Permanente de Investigações do Senado, sob a presidência de Joseph R. McCarthy, e o Departamento do Exército demonstrou dramaticamente alguns dos mais ruinosos resultados da prostituição da organização militar a metas políticas. Foi um dos poucos casos na história norte-americana em que a mídia saiu em defesa de instituições militares contra os ataques de um político civil com muitos seguidores. A identidade de interesses e opiniões favoráveis do exército estendia-se desde a extrema esquerda, que antes criticara

tão implacavelmente a "mentalidade militar", até grupos direitistas tão radicais quanto o *The Chicago Tribune*. Mesmo que não tenham servido para grande coisa, as audiências do caso exército-MacCarthy serviram para conscientizar muitos liberais reformistas, pela primeira vez, sobre a distinção fundamental entre conservadorismo tradicional e reação niilista.

Restaurando a integridade militar. A primeira campanha no pós-guerra para apaisanar as forças armadas, que ficara simbolizada na Comissão Doolittle, perdeu um pouco do seu fôlego durante os anos da Guerra da Coreia. Em seu lugar surgiu uma preocupação, razoavelmente espalhada em círculos civis e também militares, pelo prestígio em declínio da carreira militar e pelo moral abalado da oficialidade. O relatório da Comissão Womble, em 1953, e as persistentes advertências de Hanson Baldwin e outros chamaram a atenção do público para a condição dos militares. A imprensa de modo geral reagiu favoravelmente aos argumentos militares, com os quais até o Congresso manifestou solidariedade. Embora essa mudança nos meios intelectuais não tenha revertido as tendências na direção oposta, de fato possibilitou que certo número de medidas fosse tomado, em 1953-1955, a fim de restaurar a integridade do corpo de oficiais e a atração da carreira militar. O Congresso incrementou benefícios para a inatividade, liberalizou as oportunidades de promoção, concedeu aumento de vencimentos. Dentro das forças singulares, deu-se maior ênfase ao preparo de combatentes do que ao de especialistas técnicos. O Código de Justiça Militar, comum a todas as forças, foi amplamente criticado, e propostas foram apresentadas para restaurar a autoridade dos oficiais comandantes na punição de pequenas infrações sem necessidade de corte marcial. Conquanto medidas dessa natureza não tenham conseguido parar de imediato a deterioração militar, foram, não obstante, sinais de uma generalizada apreensão quanto aos efeitos finais de um maior desgaste da integridade e do *status* dos militares.[4]

A imagem literária do oficial. Mudanças na imagem de qualquer tipo social geralmente refletem e contribuem para moldar outras mudanças no comportamento do público. Talvez um dos fenômenos mais significativos, por volta do final do primeiro decênio pós-guerra, tenha sido o aparecimento de uma apreciação mais favo-

rável do militar nas obras de ficção populares. Isso representou uma clara evolução da principal tradição da literatura norte-americana sobre assuntos militares, que chegara até os primeiros anos do pós-guerra. Desse período, o primeiro grande romance "de guerra", *The Naked and the Dead* (Os Nus e os Mortos), de Norman Mailer, publicado em 1948, apresentava o tradicional estereótipo liberal do oficial do exército regular: o general de divisão Cummings é no fundo um fascista a expor uma filosofia derivada de Nietzsche e Spengler, do poder pelo poder e do medo como a base da autoridade, que teria se aplicado muito bem ao "Grande Inquisidor" de Dostoievski. A frustração de Cummings – e o principal herói do livro – é o tenente Robert Hearn, um intelectual liberal educado em Harvard que, no entanto, concorda com o general em que a moralidade do poder é a onda do futuro. Assim, Hearn reflete o pessimismo liberal da teoria do Estado-caserna de Lasswell, um pessimismo evidentemente compartilhado por Mailer que dá o título de "O Útero Estéril" ao retrospecto da vida infantil de Hearn, ao passo que a de Cummings é descrita como "Uma Afirmação Peculiarmente Americana", *The Naked and the Dead* enquadra-se perfeitamente na grande tradição americana de literatura antiguerra e antimilitar.

Três anos depois da publicação do romance de Mailer, contudo, claros sinais de mudança eram evidentes. O segundo grande romance de guerra, *From Here to Eternity* (A um Passo da Eternidade), de James Jones, revela tratar também de um tema liberal: o indivíduo *versus* a organização. Mas há no livro de Jones bem mais do que isso. Por todas as páginas, perpassa uma sensação de identificação com o exército e com o estilo de vida militar, que começa com a dedicatória "Ao exército dos Estados Unidos" e com a citação de Kipling "Comi de seu pão e sal..." O exército e seus valores são necessários ao indivíduo. O herói, o soldado Robert E. Lee Prewitt, um tipo militar ideal (simbolizado no nome), encontra um lar no exército, mas chega a um fim trágico porque, como todas as instituições humanas, o exército não atinge seu ideal. Prewitt é destruído no fosso entre o exército militante e o exército espiritual. Ao contrário de Mailer, os ideais de Jones são ideais militares; seus heróis, Prewitt e o sargento Warden, são soldados autênticos; o vilão, capitão Holmes, infringe o código militar. Como Mailer, Jones focaliza as implicações psicológicas do conflito

entre liberdade e autoridade. Mas enquanto a rebeldia de Hearn contra Cummings é fundamentalmente mesquinha, sem sentido e negativa, nada afirmando a não ser irritação do ego, a rebeldia de Prewitt contra Holmes é a afirmação do verdadeiro espírito do exército, um apelo à consciência militar do exército, da qual este, na prática, tem-se afastado. Impregnada em todas as páginas de *From Here to Eternity* está uma sensibilidade à beleza, à atração e ao sentido da vida militar, suas recompensas e sua riqueza.

O terceiro extraordinário romance de guerra é *The Caine Mutiny* (A Nave da Revolta), de Herman Wouk, que vendeu dois milhões de exemplares após sua publicação em 1951, depois de ter aparecido em versões cinematográficas e teatrais de grande sucesso. Pela maior parte do livro, Wouk esconde dos leitores a moral de sua narrativa. Capitão Queeg, oficial da marinha, combina os vícios de Cummings e Holmes em uma personalidade diferentemente psicótica. Seus desafetos são Keefer, o intelectual liberal, e Maryk, o pescador simplório que representa a bondade natural à la Rousseau do homem comum. Só depois da corte marcial, na qual Maryk é inocentado por alijar Queeg de seu comando, é que o autor repentinamente muda de rumo e, de súbito, revela sua intenção em preto e branco. Queeg tinha razão. Maryk enganara-se. Keefer, que instigou Maryk ao motim, é o verdadeiro vilão. E o verdadeiro herói não está representado por figuras individuais, mas pela própria Marinha dos Estados Unidos. Os jovens oficiais do *Caine* teriam servido em silêncio sob as ordens de Queeg porque este faz parte do sistema e a ruptura deste é mais nociva do que o sofrimento de uma injustiça individual. A corte marcial repudiou Queeg porque ele, como Holmes, fracassara em estar à altura do ideal militar. Enquanto os oficiais-cidadãos do *Caine* eram livres para buscar as delícias da vida civil em tempo de paz, Queeg e a Marinha continuavam montando guarda à segurança do país. Quaisquer que tenham sido as faltas de Queeg, os oficiais de carreira são uma raça superior: "não se pode ser bom no exército nem na marinha, a menos que se seja danado de bom", argumenta Greenwald embriagado, o advogado de Maryk, "apesar de não ser assim nem em Proust nem em *Finnegan's Wake* nem em nada". Nos poucos anos que separaram *The Caine Mutiny* de *The Naked and the Dead*, o oficial de carreira e o intelectual liberal trocaram nitidamente de papel.

Conservadorismo e Segurança

O problema de controle civil e profissionalismo militar existe em ambos os lados da Cortina de Ferro. Os modelos norte-americano e soviético de relação entre civis e militares são semelhantes sob muitos aspectos. Em ambos os países, a predominância de uma ideologia antimilitar colocou obstáculos no caminho do profissionalismo. Também em ambos os países, o corpo de oficiais profissionais quando surgiu tornou-se uma força de precaução, sanidade e realismo. Quanto mais forte é a voz do militar, tanto menor é a probabilidade de conflito. A viabilidade de permanente acordo de paz entre os dois países depende, em grande medida, do grau em que o comunismo na União Soviética e o liberalismo nos Estados Unidos forem suplantados por uma visão conservadora, divorciada de pretensões universalistas, e que simplesmente se contente em preservar e garantir o que tem. Na União Soviética, bem como nos Estados Unidos, esse acontecimento não está fora dos domínios da possibilidade.

O aparecimento de um ambiente conservador nos Estados Unidos reduziria o perigo de deterioração progressiva da oficialidade norte-americana. Até agora tem sido extraordinária a liderança exercida por essa oficialidade. Apenas um pequeno punhado das centenas de generais e de almirantes mostrou-se incapaz em batalha, e os comandantes dos altos postos em todas as três guerras do século XX foram homens de excepcional competência. Mas esse sucesso foi, em sua quase totalidade, o produto do antigo modelo de relação entre civis e militares. Desde 1940, que o povo norte-americano vem perlustrando a qualidade do passado. E a menos que seja criado um novo equilíbrio, a contínua ruptura das relações entre civis e militares não pode ajudar, mas prejudicar a dimensão do profissionalismo militar no futuro. Um corpo de oficiais políticos, dividido em facções, subordinado a fins ocultos, ressentindo-se de prestígio, mas sensível aos apelos da popularidade, colocaria em perigo a segurança do Estado. Por outro lado, um corpo de oficiais profissionais forte e altamente integrado, imune à política e respeitado por seu caráter militar, seria um imperturbável fator de equilíbrio na conduta da política. Durante os vinte anos anteriores a 1939, os líderes políticos da Europa fizeram ouvidos de mercador

às advertências dos diplomatas profissionais que trabalhavam cautelosa e tranquilamente para proteger seus países da hecatombe. Calamidade ainda maior seguir-se-ia se, nos vinte anos que se seguiram à Segunda Guerra Mundial, a voz do soldado profissional passasse novamente despercebida. Em uma sociedade liberal, o poder dos militares é a maior ameaça a seu profissionalismo. Mesmo assim, enquanto a segurança militar norte-americana estiver ameaçada, é provável que esse poder não diminua significativamente. O requisito para a segurança militar está na mudança dos valores básicos norte-americanos, isto é, do liberalismo para o conservadorismo. Só um ambiente que seja solidariamente conservador permitirá que dirigentes militares combinem o poder político que a sociedade lança em cima deles com o profissionalismo sem o qual a sociedade não pode sobreviver.

O Valor do Ideal Militar

Ao sul da Academia Militar dos Estados Unidos, em West Point, está o povoado de Highland Falls. Sua rua principal é familiar a todos: o *First National Bank* com suas venezianas, escritórios de venda de imóveis e de seguro, casas amarelas com pórticos espaventosamente vitorianos, barbearias e igrejas de madeira – a monotonia enfadonha e a incrível variedade e desarmonia do comércio de cidade pequena. Os prédios não fazem parte de um todo; são simplesmente uma mistura, uma coleção aleatória de estruturas que coincidentemente se limitam umas com as outras, sem unidade comum ou propósito. Entretanto, na área militar, no outro lado de South Gate, existe um mundo diferente. Ali há ordem e serenidade. As partes não existem por conta própria, mas aceitam subordinar-se ao todo. Beleza e utilidade fundem-se em pedra cinza. Gramados bem cuidados cercam casas compactas e em bela disposição, cada qual identificada com o nome e o posto de seu ocupante. As construções guardam relação fixa e recíproca, parte de um plano global, pedra e tijolo para os oficiais superiores, madeira para os postos inferiores. O lugar está inundado de ritmo e harmonia, que aparecem quando a vontade coletiva suplanta o capricho individual. West Point é uma comunidade de objetivo estruturado, uma comunidade na qual o comportamento das pessoas é governado por um

código, o produto de gerações. Há pouco espaço ali para a presunção e para o individualismo. A unidade da comunidade não incita qualquer homem a ser mais do que é. Na ordem está a paz; na disciplina, a realização; na comunidade, a segurança. O espírito de Highland Falls está personificado em sua rua principal. O espírito de West Point está na grande e cinzenta Capela Gótica, que se situa na colina e domina a planície, um convite a lembrar as palavras de Henry Adams, em Monte St. Michel, sobre a unidade do espírito militar e do espírito religioso. Mas a unidade da Capela é ainda maior. Ali se reúnem os quatro grandes pilares da sociedade: Exército, Governo, Universidade e Igreja. A religião subordina o homem a Deus, segundo o plano divino; a vida militar subordina o homem ao dever, segundo os objetivos da sociedade. Em sua austeridade, regularidade e disciplina, a sociedade militar participa das características da ordem religiosa. Pode ser que o homem moderno encontre seu mosteiro no exército.

West Point personifica o ideal militar à perfeição; em Highland Falls, o espírito norte-americano encontra sua expressão mais comum. West Point é uma ilha cinza em um mar policrômico, um pedaço de Esparta em meio à Babilônia. Será então possível negar que os valores militares – lealdade, cumprimento do dever, renúncia e dedicação – sejam os valores de que os Estados Unidos mais precisam hoje? O que a ordem disciplinada de West Point tem mais a oferecer do que o espalhafatoso individualismo da rua principal de Highland Falls? As virtudes de West Point têm sido historicamente os vícios norte-americanos, e os vícios dos militares, as virtudes dos Estados Unidos. E ainda hoje, os Estados Unidos têm mais a aprender com West Point do que West Point com os Estados Unidos. Sobre os soldados – os defensores da ordem – recai uma pesada responsabilidade. O maior serviço que eles podem prestar é permanecer fiéis a si mesmos, servir em silêncio e com coragem à maneira militar. Se abjurarem o espírito militar, destroem primeiro a si mesmos e depois à nação. Se os civis permitirem que os soldados se apeguem ao padrão militar, as próprias nações acabarão encontrando a redenção e a segurança ao fazerem desse padrão algo próprio e inalienável.

Notas

Capítulo 1. Oficialato como Profissão

1 Este autor só descobriu um único volume em inglês que analisa o oficialato como profissão: *England's Sea Officers: The Story of the Naval Profession*, de Michael Lewis (Londres, 1939). Mais típica é a história oficial das profissões na Grã-Bretanha, que omite menção aos militares "porque o serviço para o qual o soldado é treinado é aquele que melhor seria que eles nunca fossem chamados a prestar". A. M. Carr-Saunders e P. A. Wilson, em *The Professions* (Oxford, 1933), p. 3. Estudos Sociológicos, segundo Max Weber, analisam os militares como uma estrutura burocrática. Ver de H. H. Gerth e C. Wright Mills (editores), *From Max Weber* (Nova York, 1946), pp. 221-223; C. D. Spindler, "Os Militares – uma Análise Sistemática", *Social Forces*, XXVII (outubro de 1948), pp. 83-88; C. H. Page, "A Outra Face da Burocracia", *Social Forces*, XXV (outubro de 1946), pp. 88-94; H. Brotz e LI (março de 1946), pp. 371-375. Embora a burocracia seja uma característica do corpo de oficiais, é uma característica secundária, não essencial. Outros escritores seguem a tendência liberal de identificar os militares com os inimigos do liberalismo e ressaltam no militarismo os elementos feudo-aristocráticos. Ver *A History of Militarism*, de Alfred Vagts (Nova York, 1937) e "A Estrutura Social do Exército" por Arnold Rose, *Amer. Jour. of Sociology*, LI (março de 1946), pp. 361-364. Quanto a definições de profissionalismo, ver *The Professions*, de Carr-Saunders e Wilson, pp. 284-285, 298, 303, 365, 372; *Professions: Their Organization and Place in Society*, de A. M. Carr-Saunders (Oxford, 1928), p. 5; "Um Olhar Sociológico para a Profissão Legal", por Talcott Parsons, *Essays in Sociological Theory* (Glencoe, ed. rev. il. 1954), p. 372, e *The Social System* (Glencoe, il., 1951), p. 454; "O Trabalho Social é uma Profissão?", por Abraham Flexner, *Proceedings, National*

Conference of Charities and Correction (1915), pp. 578-581; *Professional and BusinessEthics* (Nova York, 1926), de Carl F. Taeusch, pp. 13-18; *Professional People*, de Roy Lewis e Angus Maude (Londres, 1952), pp. 55-56, 64-69, 210; *The Lawyer from Antiquity to Modern Times*, de Roscoe Pound (St. Paul, 1953), pp. 4-10; *The Acquisitive Society*, de R. H. Tawney (Nova York, 1920), p. 92; *Our Social Heritage*, de Graham Wallas (New Haven, 1921), pp. 122-157; "O Problema de Definir uma Profissão", por M. L. Cogan. *Annals* da Academia Americana, CCXCVII (janeiro de 1955), pp. 105-111. Educação profissional é tratada por T. Parsons no artigo "Notas sobre Educação e as Profissões", *Intntl. Jour. of Ethics* (abril de 1937), pp. 366-367, e em *The Higher Learning in America*, de Robert M. Hutchihs (New Haven, 1936), pp. 51-57. Os altos e baixos da profissão legal nos Estados Unidos podem ser descritos quanto às exigências da educação liberal. Ver *Lawyer from Antiquity to Modern Times*, de Pound, p. 229; *The Influence of the American Bar Association on Public Opinion and legislation* (Filadélfia, 1937), de M. Lousise Rutherford, pp. 46 e seguintes. Sobre ética profissional, ver *Professional and Business Ethics de Taeusch*; *Professional Codes*, de Benson Y. Landis (Nova York, 1927); "O Significado do Ideal Profissional: Ética Profissional e o Interesse Público", por R. D. Kohn, *Annals* da Academia Americana, CI (maio de 1922), I-5; "O Significado Social da Ética Profissional", por R. M. Maclver, ibid., pp. 6-7; *The Political Life of the American Medical Association*, de Oliver Garceau (Cambridge, 1941), pp. 5-11; *Doctors, People, and Government*, de James H. Means (Boston, 1953), pp. 36-40; An *Essay on Professional Ethics*, de George Sharswood (Filadélfia, 5. ed., 1907), publicado pela primeira vez em 1854); The *Moral, Social, and Professional Duties of Attornies and Solicitors*, de Samuel Warren (Edimburgo e Londres, 1848); *Legal Ethics*, de Henry S. Drinker (Nova York, 1953); "Padrões de Ética e Conduta Profissional", *Annals* da Academia Americana, CCXCVII (janeiro de 1955), pp. 37-45. Quanto às origens de valores ocupacionais em geral, ver "Tipos de Personalidade e a Divisão do Trabalho", por E. C. Hughes, *Amer.Jour. of Sociology*, XXXIII (março de 1928), p. 762.

Capítulo 2. A Ascensão da Profissão Militar na Sociedade Ocidental

1 Ver *War and Human Progress*, de John U. Nef (Cambridge, Mass., 1950), pp. 93 e seguintes; *Introduction to Military History*, de Robert G. Albion (Nova York, 1929), p. 98; *A History of the British Army*, de John W. For-

tescue (Londres, 13 v. 1899-1930), IV, 212-213, V, 223-225; *Competition for Empire*, 1740-1763, de Walter L. Dorn (Nova York, 1940), pp. 82-83; *L'Armée Royale en 1789*, de Albert Duruy (Paris, 1888), pp. 26-34; *Geschicte der Koniglich Preussischen Armee*, de Curt Jany (Berlim, 4 v. 1928-1933), I, 679-699, III, 60-64, 435-449; *The German Army*, de Herbert Rosinski (Londres, 1939), pp. 17-19.

2 Sobre o ingresso no Exército francês, ver *L'Armée Royale*, de Duruy, pp. 81, 87 e seguintes; *Les Officiers sous L'Ancien Régime: Nobles et Routuriers*, de Louis Tuetey (Paris, 1908), passim; *The French Army Before Napoleon*, de Spenser Wilkinson (Oxford, 1915), pp. 86 e seguintes, 92-93, 101; *L'Armée en France depuis Charles VII jusqu'á la Révolution*, de R. Quarré de Verneuil (Paris, 1880), p. 261; *Institutions Militaires de la France*, de Edgard Boutaric (Paris, 1863), pp. 413-451. Quanto à lógica por trás do uso do Exército como um meio de subsidiar a nobreza, ver "Ciência e Guerra no Antigo Regime" por Henry Guerlac (Tese de Doutorado da Universidade de Harvard, 1941) pp. 251-254. O corpo de oficiais de Marinha na França era, como no Exército, um monopólio da aristocracia. *Competition for Empire*, de Dorn, pp. 117-118. Sobre ingresso no exército prussiano, ver *Das Deutsche Heer und seine Offiziere*, de Karl Demeter (Berlim, 1935), pp. 6-8, 11-13; *Preussischen Armee*, de Jany, I, 724-728, II, 219-222, III, 34-37, 420; *Geschichte des Preussischen Offizierkorps*, de Felix Priebatsch (Breslau, 1919), p. 13; *German Army*, de Rossinski, pp. 30-35; "Militarismo no Século XVIII", por Hans Speier, em *Social Research*, III (agosto de 1936), 309-316. Sobre sistema de compra, ver *The Military Forces of the Crown*, de Charles M. Clode (Londres, 2 v., 1869), I, Apêndice XVII; *History of the British Standing Army*, 1660-1700, de Clifford Walton (Londres, 1894), pp. 447-456; *British Army*, de Fortescue, II, 29-30, IV, 213; *Lord Cardwell at the War Office*, de Robert Biddulph (Londres, 1904), pp. 80-87; *Wellington's Army*, de C. W. C Oman (Nova York, 1912), pp. 198-201. Quanto à Marinha britânica, ver *England's Sea Officers: The Story of the Naval Profession*, de Michael Lewis (Londres, 1939), pp. 81 e seguintes.

3 Sobre políticas francesas de promoção, ver: *Les Transformations de L'Armée Française*, de C. A. Thomas (Paris, 2 v. 1887), I, 409-410, 415-416; *L'Armée Royale*, de Duruy, pp. 73-76, 83-87, 99-102; *L'Armée de L'Ancien Régime de Louis XIV à la Révolution*, de Léon Mention (Paris, 1900), pp. 136-141; *French Army*, de Wilkinson, pp. 87-88, 93; *La Vie Militaire sous L'Ancien Régime*, de Albert Babeau (Paris, 2 v. 1890), II, cap. IX; *Les Of-*

ficiers de L'Armée Royale et de la Révolution, de Louis Hartmann (Paris, 1910), pp. 5-22. Quanto ao comentário de um dos soldados mais ilustres da França no século XVIII sobre os efeitos da política francesa de pessoal, ver *Reveries on the Art of War*, de Maurice de Saxe (Harrisburg, 1944), p. 28. Sobre o sistema prussiano, ver *Preussischen Armee*, de Jany, I, 541-543, 722-724, 740, II, 223-225; *Preussischen Offizierkorps*, de Priebatsch, pp. 7-9; *Sttatskunst und Kriegshandwerk*, de Gerhard Ritter (Munique, 1954), I, 211; *The Potsdam Führer*, de Robert Ergang (Nova York, 194I), pp. 78-80.

4 *The British Navy*, de A. Stenzel (Londres, 1898), p. 114; *England's Sea Officers*, de Lewis, pp. 85-86; *Military Forces*, Clode, I, 192-194, II, 93-94, 336-339; J. S Omond, *Parliament and the Army*, 1642-1904 (Cambridge, 1933), pp. 45-49; Fortescue, *British Army*, IV, 296-298; Alfred Vagts, *A History of Militarism* (Nova York, 1937), pp. 49, 67-68.

5 *Les Officiers*, pp. 37-38. Sobre as escolas francesas, ver Mention, *L'Armée de L'Ancien Régime*, pp. 78-84; Babeau, *La Vie Militaire*, II, 1-78; Jules Clère, *Histoire de L'École de la Flèche* (La Flèche, 1853), passim; Guerlac, "Ciência e Guerra no Antigo Regime", cap. 9, 12, pp. 228, 246 e seguintes. Sobre educação prussiana, ver Jany, *Preussischen Armee*, I, 727-728, III, 38-41, 423-426; Priebatsch, *Preussischen Offizierkorps*, pp. 10-22; Henry Barnard, *Military Schools and Courses of Instruction in the Science and Art of War* (Filadélfia, 1862), pp. 284-288; William O Shanahan, *Prussian Military Reforms*: 1786-1813 (Nova York, 1945), pp. 29, 133-134. Sobre escolas inglesas, ver Clode, *Military Forces*, I, 457-461; Lewis, *England's Sea Officers*, pp. 87-88; F. G. Guggisberg, *'The Shop':The Story of the Royal Military Academy* (Londres, 1900), passim.

6 J. D. Hittle, *The Military Staff* (Harrisburg, Pa., 1949), pp. 75-85; Jany, *Preussischen Armee*, III, 157-158; Ritter, *Staatskunst und Kriegshandwerke*, I, 207-209; D. D. Irvine, "The Origins of Capital Staffs", *Jour. of Modern History*, X (junho de 1938), pp. 166-170.

7 Gordon A. Craig, *The Politics of the Prussian Army*, 1640-1945 (Oxford, 1955), pp. 24-26; *Priebatsch, Preussischen Offizierkorps*, pp. 10-11, 15-17; Demeter, *Deutsche Heer*, pp. 9-13, 80; Rosinski, *German Army*, pp. 37, 40; Shanaham, *Prussian Military Reforms*, pp. 95-96; Duruy, *L'Armée Royale*, pp. 211-212; Mention, *L'Armée de L'Ancien Régime*, pp.141-144; Louis Ducros, *French Society in the Eighteenth Century* (Londres, 1926),

pp. 299-300; Fortescue, *British Army*, I, 573-574, II, 26, VII, 424-426, IX, 86-88, 96, X, 204-206.

8 Historiadores militares tendem a dar ao pensamento militar do século XVIII mais crédito do que ele merece. Ver B. H. Liddell Hart, *The Ghost of Napoleon* (New Haven, 1934), cap. I; Max Jähns, *Geschichte der Kriegswissenschaften* (Munique e Leipzig, 3 v., 1889-1891), III, 1769-1770; Henri Mordacq, *La Stratégie: Historique Évolution* (Paris, 3. ed., 1921), pp. 19-29. *The History of the Late War in Germany*, de Henry Lloyd (Londres, 2 v., 1781) foi um *best-seller* militar e foi lido atentamente por Napoleão. Ver Liddell Hart, ibid., p.190; Jähns, ibid., pp. 2102-2114; quanto à influência de Lloyd sobre Clausewitz, Hans Rothfels, *Carl von Clausewitz: Politik und Krieg* (Berlim, 1920) pp.40-41. *Essai General de Tactique*, de Guibert, apareceu em Paris em 1770 e foi traduzido para o inglês em 1781. Quanto à influência de Guibert, ver R. R. Palmer, "Frederick the Great, Guibert, Bulow: From Dynastic to National War", em Edward Mead Earle (ed.), *Makers of Modern Strategy* (Princeton, 1952), pp. 62-68; Liddell Hart, ibid., pp. 69-100; Wilkinson, *French Army*, pp. 54-84. Sobre o "classicismo" do pensamento do século XVIII, ver Liddell Hart, ibid., pp. 15-18, 187; Jähns, ibid. III, 1774, 1823-1837. Os escritos de Pusegur, Guischardt, Mesnil-Durand, Maizeroy e Zanthier são exemplos excelentes da preocupação clássica. Em geral o termo "estratégia" estava associado, no século XVIII, com estratagema. Ver J. J. Graham, *Elementary History of the Art of War* (Londres, 1858), pp. 201-202. Flavius Vegetius Renatus, *The Military Institutions of the Romans* (Harrisburg, Pa., 1944), foi de acordo com T. R. Phillips o "tratado militar mais influente do mundo ocidental, desde os tempos dos romanos até o século XIX".

9 *Reveries*, p. 17.

10 Lloyd, *History*, II, i, vi-x, xxx-xxxi, 69-97.

11 Lloyd, *History*, II, vii, xxi: Saxe, *Reveries*, pp. 119-120; J. A. H. Guibert, *A General Essay on Tatics* (Londres, 2 v. 1781), I, xxxvi, xivi, xlvii, lvii, II, 184-185. Compare-se com Vagts, *Histories of Militarism*, pp. 81 e seguintes, que sustenta que a teoria do gênio era fundamentalmente progressiva.

12 "Reglement über die Besetzung der Stellen der Portepee-Fähnriche, und über die Wahl zum Officier bei der Infanterie, Kavallerie und Artillerie, 6 August 1808", publicado em Estado-Maior Geral Prussiano, *Die Reor-*

ganisation der Preussischen Armee nach dem Tilsiter Frieden (Berlim, 1857), v. II, Sec. 3, pp. 366-369. Ver, de modo geral, Jany, *Preussischen Armee*, III, 426-428, IV, 14-17; Max Lehmann, *Scharnhorst* (Leipzig, 2 v., 1886), II, cap. I; Shanahan, *Prussian Military Reforms*, passim; Guy Stanton Ford, *Stein and the Era of Reform in Prussia*, 1807-1815 (Princeton, 1922), passim, mas especialmente cap. 8; J. R. Seeley, *Life and Times of Stein* (Boston, 2 v. 1879), I, 397-423; Hans Delbrück, *Gneisenau* (Berlim, 2 v. 1882), I, 117-145; Ritter, *Staatskunst und Kriegshandwerk*, I, 97-101; Craig, *Prussian Army*, pp. 37-75.

13 Sobre a Alemanha, ver Ritter, *Staatskunst und Kriegshandwerk*, I, 100-101; Lehmann, *Scharnhorst*, II, 62-63; Vagts, *History of Militarism*, pp. 139-145; Demeter, *Deutsche Heer*, pp. 12-14. A melhor fonte sobre a França é Raoul Girardet em *La Societé Militaire dans la France Contemporeine* – 1815-1839, (Paris, 1953), cap. 1.

14 *Democracy in America* (Cambridge, 2 v., 1863), II, 334-335. Na Alemanha, a luta entre burgueses e aristocratas não somente facilitou o aparecimento da profissão militar, mas também produziu uma enorme literatura monográfica sobre os papéis das duas classes no corpo de oficiais.

15 Thomas, *Transformations*, I, 420-422; Girardet, *Societé Militaire*, pp. 125-133; Jean Lucas-Dubreton, *The Restoration and the July Monarchy* (Nova York, 1929, pp. 54-55; Eyre Crowe, *History of the Reigns of Louis XVIII and Charles X* (Londres, 2 v., 1854), I, 392 e seguintes, II, 37-40; J. Monteilhet, *Les Institutions Militaires de la France* (1814-1924) (Paris, 1926), pp. 9-12; E. Guillon, *Les Complots Militaires sous la Restauration* (Paris, 1895), passim.

16 Shanahan, *Prussian Military Reforms*, pp. 75-82, 150 e seguintes; G. S. Ford, "A Lei Militar de Boyen", Amer Hist. Rev., XX (abril 1915), 528-538; Max Jähns, *Das Franzosische Heer von der Grossen Revolution bis zur Gegenwart* (Leipzig, 1873), pp. 291-293, 317-319, 380-382; Thomas James Thackery, *The Military Organization and Administration of France* (Londres, 2 v., 1857), I, 61-63; Biddulph, *Lord Cardwell*, p. 211; Omond, *Parliament and the Army*; pp. 118-119; Fortescue, *British Army*; XIII, 560.

17 Ver Hoffman Nickerson, *The Armed Horde*, 1793-1939 (Nova York, 1940), passim, e Vagts, *History of Militarism*, pp. 221-241.

[18] General Von Holleben, citado na Grã-Bretanha, Comissão de Educação Militar, *Account of the Systems of Military Education in France, Prussia, Austria, Bavaria, and the United States* (Londres, 1870), p. 198. Ver também: Jany, *Preussischen Armee*, IV, 168-172; Demeter, *Deutsche Heer*, pp. 73-86, 95, 260-265.

[19] Ver Barnard, *Military Schools*, pp. 11-132, 225-240; C. J. East, *The Armed Strenght of France* (Londres, 1877), pp.74; C. de Montzev, *Institutions d'Education Militaire* (Paris, 1886), passim; James R. Soley, *Report on Foreign Systems of Naval Education* (Washington, 1880), cap. 14. Sobre a composição social das Forças Armadas francesas, ver Girardet, *Societé Militaire*, pp. 50, 61-63, 79-84, 185; Theodore Ropp, "O Desenvolvimento de uma Marinha Moderna: Política Naval Francesa, 1871-1909" (Tese de Doutorado na Univ. de Harvard, 1937), pp. 95-97.

[20] Sobre ingresso no Exército, ver Fortescue, *British Army*; IV, 927, XIII, pp. 558 e seguintes; Clode, *Military Forces*, II, pp. 91-92. Sobre ingresso e educação na Marinha, ver Lewis, *England's Sea Officers*, pp. 87-111 e "Relatório da Comissão sobre a Formação de Oficiais de Marinha Executivos", *Accounts and Papers* (Cmd. 4885, 1886), pp. xxv, xxviii.

[21] Theodore Schwan, *Report on the Organization of the German Army* (ministro da Guerra, gabinete do subchefe da Primeira Seção do Estado-Maior, Div. de Inform. Militares, n. 2, Washington, 1894), pp. 17-18; D. D. Irvine, "Os Sistemas de Estado-Maior Francês e Prussiano antes de 1870", *Jour. of the Amer. Mil. Hist. Foundation*, II (1938), pp. 195-196; Christian W. Gässler, *Offizier und Offizierkorps der Aften Armee in Deutschland* (Wertheim a.M., 1930), pp. 24-25, 38.

[22] Thomas, *Transformations*, I, 422-423; East, *Armed Strength of France*, pp. 157, 172-183, 200; Thackery, *Military Organization*, I, 73-87, 100-111; *Louis Trochu, L'Armée Française en 1867* (Paris, 1867), pp. 108-111; Ropp, "Política Naval Francesa", pp. 87-94; J. L. de Lanesson, *La Marine Française au Printemps* de 1890 (Paris, 1890), pp. 273-296.

[23] Biddulph, *Lord Cardwell*, pp. 114-117 e 73-77; Fortescue, *British Army*, IV, 871-880, XIII, 20-21557-558; Omond, *Parliament and the Army*, pp. 66-67, 120-121; Clode, *Millitary Forces*, II, pp. 92, 161, 347-348, 352-353, 739.

[24] Vagts, *History of Militarism*; p. 242.

[25] Grã-Bretanha, *Military Education*, pp. 333-334. Ver também Barnard, *Military Schools*, pp. 331-336, 395-399; Spenser Wilkinson, *The Brain of an Army* (Londres, nova ed., 1913), pp. 147-191.

[26] Citado em Hittle, *Military Staff*, p. 107.

[27] D. D. Irvine, "A Descoberta Francesa de Clausewitz e Napoleão", *Jour. of the Amer. Mil. Institute*, IV (1940), pp. 149-153; East, *Armed Strength of France*, pp. 79-80; L. Jablonski, *L'Armée Française à travers Les Ages* (Paris, 5 v., 1894), V, pp. 319 e seguintes.

[28] Soley, *Foreign Systems of Naval Education*, pp. 49 e seguintes; A. F. Mockler-Ferryman, *Annals of Standhurst* (Londres, 1900), pp. 86-87.

[29] Citado em John W. Wheeler-Bennett, *The Nemesis of Power: The German Army in Politics*, 1918-45 (Londres, 1953), p. 97. Sobre o Estado-Maior Geral, ver também Walter Görlitz, *History of the German General Staff* (Londres, 1953), pp. 15-23, 57-58, 66-69; Rudolf Schmidt-Bückeburg, *Das Militarkabinett der Preussischen Könige und Deutschen Kaiser* (Berlim, 1933), pp. 10-14, 57-96; Paul Bronsart von Schellendorff, *The Duties of the General Stall* (Londres, 3. ed., 1893), pp. 15-22.

[30] Ver Cel E. B. Hamley, *The Operation of War* (Edimburgo, 3. ed., 1872), pp. ix-x; Wilkinson, *Brain of an Army*, pp. 102-107. A explanação da teoria de Moltke está citada em F. E. Whitton, *Moltke* (Londres, 1921), pp. 74-75.

[31] Ver Irvine, *Jour. Amer. Mil. Hist. Found.*, II, pp. 198-203; Hittle, *Military Staff*, pp. 89-107; Schellendorff, *Duties of the General Staff*, pp. 80-83; Jablonski, *L'Armée Française*, V, pp. 317 e seguintes.

[32] Hittle, *Military Staff*, pp. 127-145; John K. Dunlop, *The Development of the British Army*, 1899-1914 (Londres, 1938), pp. 23, 198-213, Schellendorff, *Duties of the General Staff*, pp. 97-108.

[33] Visconde de Wolseley, "O Exército Permanente da Grã-Bretanha", *Harper's LXXX* (fevereiro 1890), pp. 346-347.

[34] Irvine, *Jour. of the Amer. Mil. Institute*, IV, 146-148; Girardet, *Societé Militaire*, pp. 94-95. Quanto ao contraste entre os planejamentos de guerra francês e alemão, ver Helmuth von Moltke, *The Franco-German War of 1870-71* (Londres, 2 v. 1891), I, 3-10.

[35] Lascelles Wraxall, *The Armies of the Great Powers* (Londres, 1859), pp. 99-100.

[36] *Military Education*, p. 168.

[37] Emory Upton, *The Armies of Europe and Asia* (Nova York, 1878), pp. 319-320.

[38] Quanto a típicos comentários elogiosos a Clausewitz, ver Stewart L. Murray, *The Reality of War: A Companion to Clausewitz* (Londres, 1914), cap, ii; D. K. Palit, *The Essencials of Military Knowledge* (Aldershot, 1950), p. 78; Rosinski, *German Army*, pp. 121-122. Quanto a uma breve análise crítica, ver Hans Rothfels, "Clausewitz" em Earle (ed.), *Makers of Modern Strategy*, pp. 93-113. Lloyd, Guibert, Behrenhorst e Bülow foram os precursores imediatos mais importantes. Quanto a Lloyd e Guibert, ver acima, pp. 29-30. Sobre Behrenhorst, ver Jähns, *Kriegswissenchaften*, III, 2121-2128; Ernst Hagemann, *Die Deutsche Lehre vom Kriege: Von Behrenhorst zu Clausewitz* (Berlim, 1940), pp. 6-20; Vagts, *History of Militarism*, pp. 92-95. *Der Geist des Neuren Kriegssystems* (1799, trad. inglesa, *The Spirit of Modern Warfare*, Londres, 1806), de Büllow tem sido criticado por suas ideias estratégicas oitocentistas, não obstante reflete uma abordagem altamente sistemática ao estudo da guerra. Ver Palmer, em Earle (ed.), *Makers of Modern Strategy*, pp., 68-74; Von Caemerer, *The Development of Strategical Science During the Nineteenth Century* (Londres, 1905), pp. 1-10. O contemporâneo mais importante de Clausewitz foi o suíço Henri Jomini cujo *Precis de l'Art de la Guerre* (Paris, 2 v., 1838) só foi superado por *Da Guerra* em sua influência sobre o pensamento militar. Neste capítulo e em outras partes do livro, todas as citações de *Da Guerra* foram tiradas da tradução de O. J. Matthis Jolles, edição da Modern Library, copidescada e publicada por Random House, Nova York, 1943, e são usadas com permissão dos editores. Ver particularmente pp. 34-39, 16-21, 45, 128 e seguintes, 568-571, 594 e seguintes.

[39] *Ghost of Napoleon*, pp. 120-122. Ver também seu *The British in Warfare* (Londres, 1932), cap. 1 e, para interpretação semelhante, A Lauterbach em "Raízes e Implicações da Ideia Alemã de Sociedade Militar", *Military Affairs*, V (primavera de 1941), pp. 3 e seguintes. Erich Ludendorff, um glorificador da violência como um fim, foi, entretanto, um leitor mais sensato de *Da Guerra* e reconheceu as diferenças básicas entre Clausewitz e ele próprio. Ver *The Nation at War* (Londres, 1936), pp. 11-24. Em seu trabalho mais recente, *Strategy* (Nova York, 1954), pp. 352-357, Liddell Hart atenua de certo modo suas antigas críticas a Clausewitz.

Capítulo 3. A Mentalidade Militar: O Realismo Conservador da Ética Militar

1 Sobre a mentalidade militar, ver Walter Bagehot, *Physics and Politics* (Nova York, 1948), p. 83; Alfred Vagts, *A History of Militarism*, pp. 11-21; Herbert Richmond, "A Mentalidade da Força", *Nineteenth Century and After*, CXIII (junho 1933), 90-97; R. P. Patterson, "A Mentalidade Militar", *Infantry Journal*, LXI (julho 1947), p. 13; W. R. Kintner. "Pensamento Firme no Exército", ibid., LXIII (outubro 1948), pp. 17-22; "A Mentalidade Militar nos EUA", *Fortune*, XLV (fevereiro 1952), pp. 91 e seguintes; A. M. Schlesinger, Jr., "Generais na Política", *Reporter*, VI (1º de abril de 1952), pp. 33-36; Drew Middleton, "O Enigma Chamado Mentalidade Militar", *New York Times Magazine*, 18-4-1948, pp. 13 e seguintes; J. P. Marquand, "Pesquisa sobre Mentalidade Militar", ibid., 30 de março de 1952, pp. 9 e seguintes; L. B. Blair, "Cachorros e Marujos, Caiam Fora". Instituto Naval dos EUA, *Proceedings*, LXXVI (outubro 1950), pp. 1095-1103; Burton M. Sapin, Richard C. Snyder, e H. W. Bruck, *An Appropriate Role for the Military in American Foreign Policy-making: A Research Note* (Série Análise de Política Externa n. 4, Seção de Comportamento Organizacional, Univ. de Princeton (julho 1954), pp. 24-33, 42-51. Os contrastes de W. R. Schilling entre pensamento civil e pensamento naval na Primeira Guerra Mundial podem ser ampliados em padrões gerais. "Política Civil-Naval na Primeira Guerra Mundial", *World Politics*, VII (julho 1955), pp. 578-579. Quanto a ataques à qualidade da mentalidade militar, ver David Lloyd George, *War Memoirs* (Boston, 6 v., 1933-37), VI, 338-344; J. F. Dobie, "Modelos de Mentalidade Militar", *Harper's*, CXCIII (dezembro 1946), 529-536; e contra, J. J. McCloy, "Em Defesa da Mentalidade Militar", ibid., CXCIV (abril 1947), 341-344. Sobre a personalidade militar, ver Hanson Baldwin em Lester Markel (ed.), *Public Opinion and Foreign Policy* (Nova York, 1949), pp. 118-120; W. T. Colyer, "A Mentalidade Militar", *Independent*, LXXXIX (1-1-1917), 22; marechal de campo conde Wawell, *The Good Soldier* (Londres, 1948), pp. 27-28; marechal de campo visconde Montgomery, *Military Leadership* (Londres, 1946), pp. 15-16; H. E. Smith, "O Que é Mentalidade Militar?", Instituto Naval dos EUA, *Proceedings*, LXXIX (maio 1953), pp. 509 e seguintes.: *The Officer's Guide* (Harrisburg, Pa., 19. ed., 1952), p. 270. Quanto a definições *a priori* da substância da mentalidade militar, ver W. O. Douglas, "Devemos Ter Medo dos Militares?", *Look*, XVI (11-3-1952), 34; Albert Salomon, "O Espírito do Soldado e o Militarismo Nazista", *Social Research*, IX (fe-

vereiro 1942), 95; Quincy Wright, "Os Militares e a Política Externa", em Jerome Kerwin (ed.), *Civil-Military Relationships in American Life* (Chicago, 1948), pp. 116-120; Louis Smith, *American Democracy and Military Power* (Chicago, 1951), pp. 111-113. Quanto a descrições literárias, ver Tolstoi, *Guerra e Paz*; Stendhal, *Lucien Leuwen*, e Proust, *O Caminho de Guermantes.* Na ficção contemporânea, há Norman Mailer, *The Naked and the Deed*, James Gould Cozzens, *Guard of Honour*, James Jones, *From Here to Eternity*; e John P. Marquand, *Melville Goodwin*, USA.

2 Friedrich von Bernhardi, *On War of To-Day* (Londres, 1912), p. vi. Sobre a universalidade do conflito, ver Sir Reginald Bacon e Francis E. McMurtrie, *Modern Naval Strategy* (Londres, 1940), pp. 15-16; W. D. Bird, *The Directions of War: A Study of Strategy* (Cambridge, 1920), p. 1, Hermann Foertech, *The Art of Modern Warfare* (Nova York, 1940), p. 3; Stewart L. Murray, *The Peace of the Anglo-Saxons* (Londres, 1905), p. 9.

3 J. F. C. Fuller, *The Foundations of the Science of War* (Londres, 1926), pp. 34-35; Ardant du Picq, *Battle Studies: Ancient and Modern Battle* (Nova York, 1921), pp. 48-51, 96-97, 111, 118; ministro da Defesa dos EUA, *The Armed Forces Officer* (Washington, 1950), p. 131.

4 *On War* (Nova York, 1943), pp. 32-33, 53-55; Foertsch, *Modern Warfare*, p. 24; ministro da Defesa dos EUA, *Armed Forces Officer*, p. 131; Ardant du Picq, *Battle Studies*, pp. 39-40; ministro da Guerra dos EUA, *Field Service Regulations: Operations* (FM 100-5, junho 5, 1944), p. 27.

5 Colmar von der Goltz, *The Nation in Arms* (Londres, 1887), p. 37.

6 Charles de Gaulle, *The Army of the Future* (Filadélfia, 1941), pp. 115-116; Clausewitz, *On War*, pp. 128-131; Auguste Frederic Marmont, *The Spirit of Military Institutions* (Filadélfia, 1862), pp. 243-256, 271.

7 B. H. Liddell Hart, *The Strategy of Indirect Approach* (Londres, 1941), cap. 1; Von Moltke, citado em Spenser Wilkinson, *The Brain of an Army* (Londres, ed. rev., 1913), pp. 164-165; Sir H. W. Richmond, *National Policy and Naval Strength and Other Essays* (Londres, 1928), pp. 255-293; A. T. Mahan. "Subordinação em Tratamento Histórico", *Naval Administration and Warfare* (Boston, 1918), pp. 245-272.

8 Marechal Montgomery, citado em *Combat Forces Journal*, IV (julho, 1954), 14.

9 J. F. C. Fuller, *Armament and History* (Nova York, 1945), pp. 11-14, 20-21.

[10] A formulação clássica é de Clausewitz em *On War*, pp. 594-601. Ver também Jomini, *Summary of the Art of War* (Nova York, 1854), p. 25; Bernhardi, *On War of To-Day*, II, 182-202; Foertsch, *Modern Warfare*, pp. 6-8; B. H. Liddell Hart, *Paris or the Future of War* (Londres, 1925), p. 91; Von der Goltz, *Nation in Arms*, p. 117. Sobre as limitações da guerra, ver Fuller, *Armament and History*, pp. 343 e seguintes, e Vagts, *A History of Militarism*, pp. 397-410.

[11] Liddell Hart, *Paris*, p. 8; Lopez Valencia, citado em *Military Review*, XXIX (janeiro 1950), 83; J. J. Graham, *Elementary History of the Progress of the Art of War* (Londres, 1858), p. 1; J. F. C. Fuller, *The Reformation of War* (Londres, 1923), p. 7; Von der Goltz, *Nation in Arms*, p. 386.

[12] Murray, *Peace of the Anglo-Saxons*, p. 13; Bacon e MacMurtrie, *Naval Strategy*, p. 30; Moltke citado em Vagts, *History of Militarism*, p. 427; Von der Goltz, *Conduct of War*, p. 2; Liddell Hart, *Paris*, pp. 7 e seguintes; Cecil Battine, "Que É Militarismo?", *Fortnightly*, CXI (março 1919), 378-379.

[13] Ver Exército dos EUA, *Field Service Regulations: Operations* (FM 100-5, 15-6-1944), p. 36.

[14] Sir Richard Gale, "O Impacto de Fatores Políticos sobre o Julgamento Militar", *Journal do Royal United Service Insttitution*, XCIX (fevereiro 1954), 37.

[15] Ver Von Seeckt, *The Future of the German Empire* (Nova York, 1930), pp. 151-153.

[16] Ver Bird, *Direction of War*, p. 8; Walter H. James, *Modern Strategy* (Edimburgo, 1907), p. 10. Quanto às atitudes dos militares e outros sobre guerra preventiva, ver Vagts, *Defense and Diplomacy*: *The Soldier and the Conduct of Foreign Relations* (Nova York, 1956), cap. 8.

[17] Citado, respectivamente, em Vagts, *History of Militarism*, p. 13, e Carlos G. Calkins, "Como pode o campo de aproveitamento dos oficiais de Marinha ser ampliado em tempo de paz com vantagem para o país e para a Força Naval?", Instituto Naval dos EUA, *Proceedings*, IX (1883), 178. Ver também De Tocqueville, *Democracy in America* (Cambridge, 2 v., 1863), II, 333-335.

[18] Ver Ashton, *Nineteenth Century and After*, CXXXVI, 633-634; Vagts. *History of Militarism*, p. 15; Ardant du Picq, *Battle Studies*, pp. 14, 224; V. Derrécagaix, *Modern War* (Washington, 3 v., 1888), I, 81.

[19] Moltke, citado em Wilkinson, *Brain of an Army*, p. 165. Antes do século XIX, a palavra "estratégia" era geralmente empregada com sentido de estratagema. Desde então tem sido usada para identificar o núcleo permanente da ciência militar. Ver Castex, *Théories Stratégiques* (Paris, 5 v., 1929-35), I, 3-27; A. R. Maxwell, "Essa Palavra Estratégia", *Air Univ. Quartely Review*, VII (primavera de 1954), 66-74. Quanto aos princípios da guerra, ver Cyrill Falls, *Ordeal by Battle* (Londres, 1943), cap. 5; Bernhardi, *On War of To-Day*, I, 30-43; Alfred Higgins Burne, *The Art of War on Land* (Londres, 1944); C. R. Brown, "Os Princípios da Guerra", Instituto Naval dos EUA, *Proceedings*, LXXV (junho 1949), 621-633; marechal Foch, *Precepts and Judments* (Londres, 1919), pp. 215-218; Sir F. Maurice, *British Strategy* (Londres, 1929), cap. 2; e para uma discussão crítica, Bernard Brodie, "Estratégia como Ciência", *World Politics*, I, (julho 1944), 466-488.

[20] Gale, *Jour. Royal United Service Inst.*, XCIX, 37.

[21] Von Moltke, citado em Liddell Hart, *Strategy of indirect Approach*, p. 185; as páginas 184-189 desse volume contêm um excelente resumo das responsabilidades do comandante militar com relação aos governantes.

[22] A. T. Mahan, "Regra Militar da Obediência", *Retrospect and Prospect* (Boston, 1902), p. 283; Derrécagaix, *Modern War*, I, 78. Quanto às declarações de um civil, ver T. V. Smith, "Ética para Soldados da Liberdade", *Ethics*, LX (abril 1950), 157-168.

Capítulo 4. Poder, Profissionalismo e Ideologia: Relações Entre Civis e Militares em Teoria

[1] Quanto a outras análises teóricas das relações entre civis e militares, ver Alexis de Tocqueville, *Democracy in America*, vol. II, livro 3, caps. 22-26; Gaetano Mosca, *The Ruling Class* (Nova York, 1939), cap. 9; Karl Mannheim, *Freedom, Power and Democratic Planning* (Nova York, 1950), pp. 127-131; Stanislaw Andrzejewski, *Military Organization and Society* (Londres, 1954); Morris Janowitz, "O Soldado Profissional e o Poder Político: Uma Orientação Teórica e Hipóteses Selecionadas" (Bureau de Governo, Instituto de Administração Pública, Univ. de Michigan, 1953; mimeograf.); Burton Sapin, Richard C. Snyder, e H. W. Bruck, *An Appropriate Role for the Military in American Foreign Policy-making: A Research Note* (Análise de Política Externa, Série n. 4, Seção de Compor-

tamento Organizacional, Univ. de Princeton, 1954). A distinção geral de Friedrich entre responsabilidade funcional objetiva e responsabilidade política subjetiva no serviço público é relevante para as distinções aqui feitas entre as variedades do controle civil. Carl L. Friedrich, *et al., Problems of the American Public Service* (Nova York, 1935), pp. 36-37.

2 A análise do conceito de "poder" remonta a Maquiavel e a Aristóteles. Alguns dos estudos recentes mais úteis são: Harold D. Lasswell, *Politics: Who Gets What, When, How* (Nova York, 1936), e *Power and Personality* (Nova York, 1948; Charles E. Merriam, *Political Power* (Nova York, 1934), e *Systematic Politics* (Chicago, 1945); Bertrand Russell, *Power: A New Social Analysis* (Nova York, 1938); Gaetano Mosca, *The Ruling Class* (Nova York, 1939); Carl J. Friedrich, *Constitutional Government and Democracy* (Boston, 1950); Jouvenel, *On Power* (Nova York, 1949); Karl Mannheim, *Freedom, Power, and Democracy Planning* (Nova York, 1950); Harold D. Lasswell e Abraham Kaplan, *Power and Society* (New Haven, 1950); H. Goldhamer e E. A. Shils, "Tipos de Poder e Status", *Amer. Jour. of Sociology*, XLV (1939), 171-182; Reinhard Bendix, "Burocracia e o Problema do Poder", *Public Administration Review*, V, (1945). 194-209; H. A. Simon. "Notas sobre a Observação e a Medição do Poder Político", *Journal of Politics*, XV (novembro 1953), 500-516; Robert Bierstedt, "Uma Análise do Poder Social", *American Sociological Review*, XV (dezembro 1950), 730-738; G. L. Neumann, "Abordagens ao Estudo do Poder Político", Pol. Science Quarterly, LXV (junho 1950), 161-180.

3 Formulações clássicas da posição liberal encontram-se nos escritos de Locke, dos iluministas franceses, de Bentham, Adam Smith, John Stuart Mill, Kant, T. H. Green e Croce. Quanto à análise dos componentes históricos do liberalismo, ver Harold J. Laski, *The Rise of Liberalism* (Nova York, 1936) Guido de Ruggiero, *The History of European Liberalism* (Londres, 1927), e A. D. Lidsay, *The Modern Democratic State* (Nova York, vol. I, 1947). As melhores fontes quanto à ideologia fascista são *Mein Kampf*, de Hitler, *The Doctrine of Fascism*, de Mussolini, e *Der Mythus des 20 Jahrhunderts*, de Alfred Rosenberg. Análises de ideias fascistas, ver W. Y. Elliott, *The Pragmatic Revolt in Politics* (Nova York, 1928); Hermann Rauschning, *The Revolution of Nihilism* (Nova York, 1939); Franz L. Neumann, Behemoth (Nova York, 2. ed., 1944); William Ebenstein, *The Nazi State* (Nova York, 1943). Tentei colocar a análise de ideias fascistas em um nível suficientemente abstrato de modo a incluir tanto o fascismo italiano quanto o alemão, embora haja diferenças específicas entre os

dois. Quanto à teoria política do marxismo, os escritos mais úteis são os de Karl Marx e de Friedrich Engels, *O Manifesto Comunista*, e de V. I. Lenin, *O Estado e a Revolução* e *Imperialismo*. Emile Burns, *Handbook of Marxism* (Nova York, 1935) é uma obra útil. Excelente análise crítica é *The Theory and Practice of Communism*, de R. N. Carew Hunt, (Nova York, 1951). A formulação clássica do conservadorismo é a de Edmund Burke, particularmente em *Reflections on the French Revolution e Appeal from the New to the Old Whigs*. Análise do conservadorismo como ideologia, ver Karl Mannheim, "Pensamento Conservador", *Essays of Sociologyand Social Psychology* (Nova York, ed. por Paul Kecskemeti, 1953).

Capítulo 5. Alemanha e Japão: Relações entre Civis e Militares na Prática

1 Citado em Paul von Hindenburg, *Out of My Life* (Londres, 1920), p. 220; Friedrich von Bernhardi, *On War of Today*, II, 182-183; Hajo Holborn, "Moltke e Schlieffen: A Escola Prussiano-Alemã" em Edward Mead (ed.), *Makers of Modern Strategy* (Princeton, 1952), pp. 175-176. Compare com Gerhardt Ritter em *Staatskunst und Kriegshandwerk*, I, 246-261; Gordon A. Craig, *The Politics of the Prussian Army*, 1640-1945, pp. 195-196, 216.

2 Citado em John W. Wheeler-Bennett, *The Nemesis of Power: The German Armyin Politics*, 1918-1945, p. 86, n. 3. Ver também *Essays, Speeches, and Memoirs of Count Helmuth von Moltke* (Londres, 2 v., 1893), II, 50; Helmuth von Moltke, *The Franco-German War of 1870-1871*, p. 1. Em uma carta muito citada disse que a "Paz eterna é um sonho e nem sequer um belo sonho", mas isso foi seguido imediatamente por uma lamentação dos sofrimentos horríveis que a guerra inevitavelmente ocasionava.

3 Citado em Alfred Vagts, "Poder Terrestre e Marítimo no Segundo Reich Alemão", *Jour. of the Amer. Mil. Institute*, III (inverno de 1939), 213.

4 Rosinski, *The German Army*, pp. 107-108; Walter Gorlitz, *The German General Staff: Its History and Structure*, 1657-1943, p. 139; Christian W. Gässler, *Offizier und Offizierkorps der Alten Armee in Deutschland*, Apêndice 4.

5 Rosinski, German Army, pp. 96-98; Gorlitz, *General Staff*, p. 95; Friedrich Meinecke, *The German Catastrophe* (Cambridge, 1950), p. 12.

[6] Citado em G. P. Gooch, Germany (Nova York, 1925), p. 96. Sobre a mudança fundamental nos valores alemães, ver também Meineckte, *German Catastrophe*, pp. 1-24; Koppel S. Pinson, *Modern Germany: Its History and Civilization* (Nova York, 1954), pp. 251-273, 291-312; Hans Kohn (ed.) *German History: Some New German Views* (Boston, 1954), passim; John H. Hallowell, *The Decline of Liberalism as an ideology in Germany* (Berkeley, 1943), passim.

[7] German Army, p. 100-104.

[8] Ver John W. Wheeler-Bennett, *Wooden Titan: Hindenburg in Twenty Years of German History*, 1914-1934 (Nova York, 1936), pp. 137-140; Albrecht Mendensohn-Bartholdy, *The War and German Society* (New Haven, 1937), pp. 106-117; e R. H. Lutz (ed.), *The Causes of the German Collapse in 1918* (Univers. Stanford, 1934), pp. 22-24, 199-201, quanto ao fracasso da liderança civil alemã.

[9] *The Nation at War* (Trad. inglesa de *Der Totale Krieg*, Londres, 1936), pp. 23-24, 175, 180.

[10] Citado em Telford Taylor, *Sword and Swastika: Generals and Nazis in the Third Reich* (Nova York, 1952), p. 16.

[11] Seeckt, *Thoughts of a Soldier*, p. 5-6.

[12] Citado em Wheeler-Bennett, *Nemesis of Power*, p. 116.

[13] Seeckt, *Thoughts of a Soldier*, pp. 77-80.

[14] Wheeler-Bennett, *Nemesis of Power*, pp. 108-110.

[15] Görlitz, *General Staff*, p. 301; Hermann Foertsch, *The Art of Modern Warfare*.

[16] Görlitz, *General Staff*, p. 294. Sobre o contraste entre valores militares e valores nazistas, ver Hermann Rauschning, *The Revolution of Nihilism*, pp. 123-176.

[17] General Dittmar, citado em B. H. Liddell Hart, *The Other Side of the Hill* (Londres, ed. rev., 1951), p. 59.

[18] Sobre o encontro de novembro, a crise tcheca, a oposição de Beck e a trama de Halder, ver expediente do chefe da Procuradoria dos EUA para o Processo de Criminalidade do Eixo, *Nazi Conspiracy and Agression* (Washington, 8 v. e 2 suplementos, 1946), I, 377-387; Gorlitz, *General*

Staff, pp. 324, 339; Wheeler-Bennett, *Nemesis of Power*, pp. 395-424; Hans Rothfels, *The German Opposition to Hitler*, pp. 58-63.

[19] Citado em Fabian von Schlabrendorff, *They Almost Killed Hitler* (Nova York, 1952), pp. 34-35.

[20] Ver Chester Wilmot, *The Struggle for Europe* (Nova York, 1952), pp. 89-90, 162, 188, 332; Hans Speiden, *Invasion: 1944* (Chicago, 1950), pp. 27-30; E. A. Shils e Morris Janowitz, "Coesão e Desintegração da Wehrmacht na Segunda Guerra Mundial", *Public Opinion Quarterly*, XII (verão de 1948), 303-308; N. W. Caldwell, "Comissários Políticos na Luftwaffe", *Jour. of Politics*, IX (fevereiro 1947), 57-59; H. A. Sheen,"A Desintegração dos Serviços Alemães de Inteligência", *Military Review*, XXIX (junho de 1949), 38-41.

[21] General Dittmar, citado em Liddell Hart, *The Other Side of the Hill*, p. 59.

[22] Ver Schlabrendorff, *They Almost Killed Hitler*, pp. 39-40; Görlitz, *General Staff*, pp. 329-330; Gen. Gunther Blumentritt, *Von Rundstedt: The Soldier and the Man* (Londres, 1952), pp. 34, 39-40; Rauschning, *Revolution of Nihilism*, pp. 151-152, 169-170.

[23] Citado em Wheeler-Bennett, *Nemesis of Power*, p. 381. Ver também Hans Bernd Gisevius, *To the Bitter End* (Boston, 1947), pp. 223-267; Taylor, *Sword and Swastika*, pp. 337-343.

[24] Hans Speier, "Rearmamento Alemão e a Velha Elite Militar", *World Politics*, VI (janeiro 1954), 150, b. 4; H. A. DeWeerd, "O Corpo de Oficiais Alemães *versus* Hitler", *Military Affairs*, XIII (inverno de 1949), 200-207; Kurt Assmann, "Hitler e o Corpo de Oficiais Alemães", Instituto Naval dos EUA, *Proceedings*, LXXXII (maio 1956), 520.

[25] Ulrich von Hassell, *The Von Hassell Diaries*, 1938-1944 (Nova York, 1947), p. 6; Speidel, *Invasion: 1944*, p. 16. Compare com *Blumentritt, Von Rundstedt*, p. 25.

[26] *New York Times*, 10, novembro, 1952, p. 7; Gordon A. Craig, "NATO e o Novo Exército Alemão" em William W. Kauffmann (ed.), *Military Policy and National Security* (Princeton, 1956), pp. 203-204, 209.

[27] D. C. Holton, *Modern Japan and Shinto Nationalism* (Chicago, ed. rev., 1947), pp. 7 e seguintes. Ver também Uichi Iwasaki, *The Working Forces*

in Japanese Politics (Nova York, 1921), pp. 12-13; E. E. N. Causton, *Military and Foreign Policy in Japan* (Londres, 1936), cap. 1; Ruth Benedict, *The Chrysantheum and the Sword: Patterns of Japanese Culture* (Boston, 1946), pp. 43-75; J. F. Steiner, "Traços Básicos do Caráter Japonês"; *Proceedings*, Institute of World Affairs, V (1944-45), 44; Inazo Nitobe, *Bushido: The Soul of Japan* (Nova York, 10 ed., 1905), passim.

[28] J. C. Balet, *Military Japan: The Japanese Army and Navy in 1910* (Yokohama, 1910), p. 3; John M. Maki, *Japanese Militarism: Its Cause and Cure* (Nova York, 1945), p. 182.

[29] Alfred Vagts, *A History of Militarism* (Nova York, 1937), p. 319.

[30] Robert Leurquin, "A Expedição Punitiva Japonesa na China", *The Army Quarterly* (abril 1938), citado em Paul W. Thompson, *et al.*, *The Jap Army* (Army Orientation Course, série I, n. I, 1942), pp. 23-24. Ver também Hillis Lory, *Japan's Military Masters* (Nova York, 1943), pp. 94-95.

[31] Nitobe, *Bushido*, p. 188.

[32] Citado em Lory, *Japan's Military Masters*, p. 37.

[33] Citado em Benedict, *Chrysantheum and the Sword*, pp. 22-23.

[34] M. D. Kennedy, *Some Aspects of Japan and her Defense Forces* (Londres, 1924), pp. 311-312, 355; Alexander Kiralfy, "Estratégia Naval Japonesa", em Earle (ed.) *Makers of Modern Strategy*, pp. 457-462.

[35] Lory, *Japan's Military Masters*, pp. 81, 41-47, 79-95; Balet, *Military Japan*, p. 7; Kennedy, *Japan and her Defense Forces*, p. 153; Causton, *Militarism and Foreign Policy*, p. 83; Benedict, *Chrysantheum and the Sword*, p. 38 e seguintes.

[36] Panfleto do Ministério da Guerra, 1934, citado em Kenneth W. Colegrove, *Militarism in Japan* (Boston, 1936), pp. 52-53.

[37] General Mazaki, citado em Hugh Byas, *Government by Assassination* (Nova York, 1942), p. 150.

[38] Citado em K. W. Colegrove, "O Gabinete Japonês", Amer. Pol. Sci. Rev., XXX (outubro 1936), 916-917. Ver também Chitshi Yanaga, "Os Militares e o Governo do Japão", ibid., XXXV (junho de 1941), 529-530; Causton,

Militarism and Foreign Policy, cap. 2; Lory, *Japan 's Military Masters*, pp. 239-245.

[39] Citado em Lory, *Japan's Military Masters*, pp. 139-140.

[40] Ibid., pp. 116-122, 126-128; M. F. Gibbons, Jr., "Os Japoneses Necessitam de Unificação", *Military Review*, XXIX (agosto 1949), 20-27.

[41] Citado em Lory, *Japan's Military Masters*, p. 114.

[42] Tenente-general Tamon, citado em O. Tanin e E. Yohan, *Militarism and Fascism in Japan* (Londres, 1934), p. 186. Ver também Tatsuji Takeuchi, *War and Diplomacy in the Japanese Empire* (Garden City, N. Y., 1935), pp. 349-357.

[43] Citado em Tanin e Yohan, *Militarism and Fascism*, p. 187.

[44] Kennedy, *Military Side*, pp. 108-109.

Capítulo 6. A Constante Ideológica: Sociedade Liberal *Versus* Profissionalismo Militar

[1] *Journals of the Continental Congress 1774-1789*, XXVII (junho 2, 1784), 518, 524; *Memorandum* do general Tasker H. Bliss em Frederick Palmer; *Newton D. Baker*, America at War (Nova York, 2 v. 1931), U, 40-41.

[2] As implicações da predominância do liberalismo nos Estados Unidos são sondadas por Louis Hartz, *The Liberal Tradition in America* (Nova York, 1955). Ver também Daniel J. Boorstin, *The Genius of American Politics* (Chicago, 1953), e Clinton Rossiter, *Conservatism in America* (Nova York, 1955).

[3] Citado em Harold Stearns, *Liberalism in America* (Nova York, 1919), p. 80.

[4] Ver Merle Curti, *Peace or War: The American Struggle*, 1636-1936 (Nova York, 1936), e Arthur A. Ekirch, Jr., *The Civilian and the Military* (Nova York, 1936).

[5] Carl J. Friedrich, *et al.*, *Problems of the American Public Service* (Nova York, 1935), p. 12.

[6] Citado em Dorothy Burns Goebel e Julius Goebel, Jr., *Generals in the White House* (Garden City, N. Y., 1945), p. 147.

[7] *Public Papers* (Nova York, 6 v., ed. por Ray Stannard Baker e William E. Dodd, 1925-1927), V, 83, 86.

[8] Sobre heróis militares na política norte-americana, ver: Goebel e Goebel, *Generals in the White House*, Albert Somit, "O Herói Militar como Candidato Presidencial", *Public Opinium Quarterly*, XII (verão de 1948), 192-200; L. B. Wheildon, "Líderes Militares e a Presidência", *Editorial Reseach Reports* (dezembro 5, 1947), pp. 869-883; Frank Weitenkampf, "Generais na Política", *American Scholar*, XIII (Verão de 1944), 375-378; Sidney Hyman, *The American President* (Nova York, 1954), pp. 210-217; P. F. Boller, Jr., "Soldados Profissionais na Casa Branca", *Southwest Review*, XXXVII (outono de 1952), 269-279.

[9] *The Hero in America* (Nova York, 1941), p. 12.

[10] Citado em Hyman, *American President*, p. 211.

Capítulo 7. A Constante Estrutural: Constituição Conservadora *Versus* Controle Civil

[1] William Blackstone, Commentaries on the Laws of England (Oxford, 3, ed., 4 V, 1768), I, 407, 413-414.

[2] Quanto à discussão desta cláusula, ver Max Farrand (ed.) *The Records of the Federal Convention of 1787* (New Haven, 4 v., 1911-1937), I, 380, II, 286-290; Jonathan Silliot (ed.), *The Debates in the Several Conventions* (Washington, 4 v., 1836), III, 372-373. Quanto aos poucos casos em que a cláusula tem sido invocada na prática, ver *Hind's Precedents of the House of Representatives* (Washington, 1935), cap. 16.

[3] Farrand, *Records*, II, 326, 329-330, 563, 640, III, 207; Elliot, *Debates*, I, 326, 328, II, 77-80, 136-137, III, 660, IV, 244; Charles Warren, *The Making of the Constitution* (Cambridge, 1947), pp. 474, 483; James Madison, n. 41, *The Federalist* (Modern Library ed.), pp. 262-263.

[4] Farrand, *Records*, I, 465, II, 385; n. 8, *The Federalist*, pp. 42-43; Elliot, *Debates*, II, 520-521, III, 169, 378, 410-411. Patrick Henry comentou o

seguinte sobre a pretensão nacionalista: "Este argumento destrói a si mesmo. Exige um poder e nega a probabilidade de seu exercício".

[5] Farrand, *Records*, II, 136, 168, 182, 330, 385, II, 332; Elliot, *Debates*, III, 382, IV, 422-424.

[6] Ver Emory Upton, *The Military Policy of the United States* (Washington, 1912), pp. 100-103; F. B. Wiener, "A Cláusula da Milícia da Constituição", *Harvard Law Review*, LIV (dezembro 1940), 192-193; Leonard D. White, *The Jeffersonians* (Nova York, 1951), pp. 540-541. Compare as dificuldades revolucionárias de Washington. James B. Scott, *The Militia* (S. Doc. 695, 64, Cong., 2. Sessão 1917), pp. 25-25.

[7] F. P. Todd, "Nossa Guarda Nacional: Uma Introdução à sua História", *Military Affairs*, V (verão, outono de 1941), 73-86, 152-170, 162-163. Afora esses artigos e poucas peças de estudo jurídico, pouco trabalho de nível acadêmico tem sido feito sobre a Guarda Nacional e a Associação da Guarda Nacional. Há aqui uma mina de ouro para um estudioso da história política norte-americana.

[8] *Official Proceedings of the Natl. Guard. Assoc., 66th Annual Convention*, 1944, pp. 28-29, 44; 1948, pp. 111, 242-244, 254-255; 1940, pp. 202-210. Quanto às recomendações do Gray Board, ver Comissão sobre Componentes Civis, *Reserve Forces for National Security* (Washington, 1948), pp. 9-24.

[9] *Statement of Policy by the Natl. Guard. Assn. and the Adjuntants General Assn. in Joint Convention*, Baltimore, maio 4, 1944, pp. I, 4; *Proceedings, NGA Convention, 1944*, p. 100; *1945*, pp. 65-66; *1946*, pp. 114-115; *1948*, p. 65; Public Administration Clearing House, *Public Administration Organizations, 1954* (Chicago, 1954), pp. 102, 119.

[10] *Proceedings, NGA Convention, 1943*, pp. 89, 93-96; *1945*, pp. 50-55.

[11] *Proceedings, NGA Convention, 1945*, p. 47; *1946*, p. 43; 1948, pp. 34, 66, 80-81; *1950*, pp. 264-265; *1953*, pp. 288-290.

[12] *Proceedings, NGA Convention, 1943*, pp. 56, 67, 88; *1944*, pp. 44, 53, 55, 58, 65, 69, 73, 74; *1945*, p. 56; *1946*, pp. 28-32; *1948*, pp. 47-49, 57, 91-92; 1953, p. 28; *Time*, LXIII (março 1º, 1954), 18.

[13] *Proceedings, NGA Convention, 1948*, pp. 33-34; *1950*, p. 245.

[14] Quanto à discussão da autoridade real e parlamentar, ver Blackstone, *Commentaries*, I, 257-258, 262, 412-413; J. S. Omond, *Parliament and the Army 1642-1904* (Cambridge, 1933), pp. 7-8; John W. Fortescue, *A History of the British Army* (Londres,13 v. 1899-1930), II, 568. Os constituintes, a princípio, adotaram *in toto* a linguagem do estatuto básico inglês, 13 Car. II, c. 6 (1661), mas logo perceberam que eles não podiam fazer o presidente, como o rei, comandante em chefe da milícia na paz como na guerra. Ver Farrand, *Records*, I, 64-66; Alexander Hamilton, *Works* (Nova York, 12 v. ed. por H. C. Lodge, 1904), IV, 145-146; James Madison, *Writings* (Nova York, 9 v. 1900-1910), VI, 145; Clarence A. Berdahl, *War Powers of the Executive in the United States* (Urbana, III, 1921), p. 79. Compare com W. W. Crosskey, *Politics and the Constitution* (Chicago, 2 v., 1953), I, 422-428.

[15] Fleming V. Page, 9 How. 603, 615, 618 (1850). Os poderes do rei da Inglaterra como general do reino estendia-se a muitas áreas não militares. Blackstone, *Commentaries*, I, 262 e seguintes. Quanto às opiniões dos constituintes sobre o poder do comandante em chefe, ver Farrand, Records, I, 244, 292, II, 145, 319, 426-427, III, 624; Elliot, *Debates*, IV, 114; The Federalist, pp. 448, 482.

[16] Quanto aos limites entre poderes militares presidenciais e congressuais, ver Edward S. Corwin, *The President: Office and Powers* (Nova York, 1948), cap. vi; Ex Parte Milligan, 4 Wall, 2 (1866); Berdhal, *War Powers*, passim; Howard White, *Executive Influence in Determining Military Policy in the United States* (Urbana, III, 1924), cap, iii; e R. G. Albion, opiniões interessantes, porém não convincentes, "A Comissão de Negócios Navais, 1816-1947", *Proceedings* do U. S. Naval Institute, LXXVIII (novembro 1952), 1929.

[17] Citado em T. H. Williams, "O Comitê sobre a Conduta da Guerra: Uma Experiência de Controle Civil", *Jour. Amer. Mil. Institute*, III (outono, 1939), 141.

[18] Lloyd M. Short, *The Development of National Administrative Organization in the United States* (Baltimore, 1923), p. 119; Berdahl, *War Powers*, pp. 111-114; Upton, *Military Policy*, pp. 250-251; Pendleton Herring, *The Impact of War* (Nova York, 1941), pp. 141-142; Arthur A. Maass, *Muddy Waters: The Army Engineers and the Nation's Rivers* (Cambridge, Mass., 1951), passim; White, *Executive Influence*, pp. 237-238, 263; Otto L. Nelson, Jr., *National Security and the General Staff*

(Washington, 1946), pp. 130-166; *The Building of an Army* (Nova York, 1922), pp. 320; Bradley A. Fiske, *From Midshipman to Rear Admiral* (Nova York, 1919), pp. 563-571.

19 Donald W. Mitchell, *History of the Modern American Navy from 1883 through Pearl Harbor* (Nova York, 1946), pp. 146-147.

20 Farrand, *Records*, I, 244, III, 217-218, 624, IV, 53; Elliot, *Debates*, II, 408, 412, 522-523, III, 59-60, 496-498; Leonard D. White, *The Jeffersonians* (Nova York, 1954), pp. 51-57; Herring, *Impact of War*, p. 146-147.

21 O *rationale* teórico do modelo equilibrado foi desenvolvido em A. T. Mahan, "Os Princípios da Administração Naval", *Naval Administration and Warfare* (Boston, 1908), pp. 3-48, e Spenser Wilkinson, prefácio à 2ª ed. de *The Brain of an Army* (Londres, 1913). O ensaio de Mahan e o prefácio de Wilkinson são análises brilhantes de organização executiva militar e básicos à compreensão do assunto.

22 Ministro da Defesa, *Semiannual Report, July 1 to December 31*, 1954, p. 58; *New York Times*, 13-1-1956, pp. 6; *New York Herald Tribune*, 22-11-1953, p. 1, 20-11-1955, Sec. 2, p. 3.

Capítulo 8. As Raízes da Tradição Militar Norte-Americana Antes da Guerra Civil

1 *The Writings of Thomas Jefferson* (Nova York, 10 v., ed. por Paul L. Ford, 1892-1899, X, 239; William A. Ganoe, *The History of the United States Army* (Nova York, 1932), p. 95.

2 Ministro da Guerra ao Congresso, 13-1-1800, *American State Papers: Military Affairs*, I, 133-135 (daqui por diante citado como ASP:MA). Esse comunicado de McHenry e outro subsequente de 31 de janeiro de 1800 (ASP:MA, I, 142) baseavam-se em uma carta de Hamilton a ele, de 23 de novembro de 1799, Alexander Hamilton, *Works* (Nova York, 12 v., ed. por H. C. Lodge, 1904), VII, 179 e seguintes. Quanto à maior expressão das opiniões de Hamilton, ver seu *Works*, IV, 457, 464, VII, 11, e *The Federalist* (*Modern Library* ed.), pp. 42, 62-69, 206-207. As palavras de Washington em seu Discurso do Adeus foram sugeridas por Hamilton. Ver Edward Mead Earle, "Adam Smith, Alexander Hamilton, Friedrich List: Os Fundamentos Econômicos do Poder Militar", em Earle (ed.), *Makers of Modern Strategy*, pp. 128-138. Quanto às opiniões de Washin-

gton, ver P. F. Boller, Jr., "Washington e a Supremacia Civil", *Southwest Review*, XXXIX (inverno de 1954), 10-12; William R. Tansill, *The Concept of Civil Supremacy in the United States* (Biblioteca do Congresso, Serviço de Referência Legislativa, Public Affairs Bulletin, n. 94, 1951), pp. 3-5.

3 *The Writings of Thomas Jefferson* (Washington, 20 v. Thomas Jefferson Memorial Association ed., 1905), IV, 218, XIII, 261. Quanto à maior expansão da política militar *jeffersoniana,* ver ibid., II, 242, X, 365, XIV, 261; *The Works of Thomas Jefferson* (Nova York, 12 v. ed. por Paul L. Ford, 1905). V, 386, 426-428, IX, 18, X, 190-191, 206 e seguintes, 222-223, XI, 68-69, 426, 436-437.

4 Samuel Tillman, "A História Acadêmica da Academia Militar, 1802-1902", *The Centennial of the United States Military Academy at West Point*, New York, 1802-1902 (Washington, 1904), p. 276; H. Wager Halleck, *Elements of Military Art and Science* (Nova York, 1846), p. 134; Sidney Forman, *West Point* (Nova York, 1951), p. 13. Textos franceses usados nos primórdios da Academia incluíam Gay de Vernon, *Treatise on the Science of War and Fortification* (Nova York, 2 v. 1817), Louis de Tousard, *American Artillerist's Companion* (Filadélfia, 3 v., 1809); H. Lallemand, *A Treatise on Artillery* (Nova York, 1820).

5 Hamilton a McHenry, novembro 23, 1799, *Works*, VII, 179 e seguintes; ASP:MA, I, 133 e seguintes.

6 Jacob D. Cox, *Military Reminiscences of the Civil War* (Nova York, 2 v. 1900), I, 172, 177-179; Forman, West Point, pp. 23, 74 e seguintes, 82, 87-89; W. V. Judson, "The Services of Graduates", *Centennial*; pp. 833-835; Tillman, ibid., pp. 282-283, 374; Eben Swift, "Services of Graduates of West Point in Indian Wars" ibid., p. 527; W. S. Chaplin, "The Services of Graduates in Civil Life", 1802-1902," ibid., pp. 876-877; William Baumer, Jr., *Not All Warriors* (Nova York, 1941), p. xi, e *West Point: Moulder of Men* (Nova York, 1942), pp. 241-242; R. Ernest Dupuy, *Where They Have Trod* (Nova York, 1940), pp. 368-371, 399-402, e Apêndice A; Relatório do Comitê sobre a Condição Geral da Academia Militar, junho 20, 1826, ASP:MA, III, 375; Relatório da Junta de Visitantes à Academia Militar, 1830, ASP:MA, IV, 603; Rel. Anual do ministro da Guerra, 1828, ASP:MA, IV, 2 e seguintes.

7 Doc. Exec. n. 2, 27, Cong., 2. Sess., p. 364 (1841); *Amer. State Papers: Naval Affairs* (daqui por diante citado como ASP:NA), I, 320, II, 44, III,

350; James R. Soley, *Historical Sketch of the United States Naval Academy* (Washington, 1876), p. 7-61; W. D. Puleston, *Annapolis: Gangway to the Quarterdeck* (Nova York, 1942), pp. 11-47.

8 Art. 63, Artigos de Guerra, Lei de abril 10, 1806, 2 Estat. 367; Lei de maio 3, 1813, 2 Estat. 819; Leonard D. White, *The Jeffersonians* (Nova York, 1951, pp. 236-240.

9 "Relatório do ministro da Marinha sobre um plano de reorganização do Ministério da Marinha", *Niles' National Register*, janeiro 25, 1840, pp. 343-345. Sobre a reorganização naval do século XIX, ver S. B. Luce. "Administração Naval", *Proceedings* (doravante citado como USNIP), do Instituto Naval dos EUA, XIV (1888), 574-575, 582-583; "Administração Naval, II", USNIP, XXXVII (dezembro 1911), 1123-1124; C. O. Paullin, "Administração Naval sob os Comissários Navais, 1815-1842", USNIP, XXXIII (1907), 598-599, 606-611, e "Meio Século de Administração Naval na América, 1861-1911", USNIP, XXXVIII (dezembro 1912), 1315 e seguintes; Lei de fevereiro 7, 1815, 3 Estat. 202; Lei de agosto 31, 1842, 5 Estat. 579: Relatório do Sec. da Marinha, dezembro 4, 1841, S. Doc. 1, 27. Cong., 2. Sess., p. 378 (1841); Rolf Haugen, "A Implantação da Comunicação Administrativa Interna nos Estabelecimentos Navais dos Estados Unidos, 1775-1920" (Tese de Doutorado, Univ. de Harvard, 1953), p. 133.

10 Emory Upton, *The Military Policy of the United States* (Washington, 1912), p. 225: James D. Richardson (ed.), *Messages and Papers of the Presidents*, 1789-1910 (Nova York, 11 v., 1908), II, 438; Joseph L. Blau (ed.), *Social Theories of Jacksonian Democracy* (Nova York, 1947), p. 64.

11 Rept., Com. sobre Ass. Milit., Câmara de Repres., maio 17, 1834, ASP:-MA, V, 347; Rept., de Comitê Seleto sobre a Academia Militar dos EUA, março 1, 1837, ASP:MA, VII, 14. Quanto ao declínio da profissão legal e do serviço diplomático sob o impacto *jacksoniano*, ver Roscoe Pound, *The Lawyer from Antiquity to Modern Times* (St. Paul, Minn., 1953), pp. 226-228, 232-233; J. Rives Childs, *The American Foreign Service* (Nova York, 1948), p. 4.

12 ASP:MA, IV, 285, 683, V, 307, 347, VI, 988, VII, 1 e seguintes, 89; Forman, *West Point*, pp. 49-51.

13 Lei de março 1, 1843, 5 Estat. 604; Lei de março 3, 1845, 5 Estat. 794; Lei de agosto 31, 1852, 10 Estat. 102; *Congressional Globe*, XI (maio

13, 1842), 499-500, XII (fevereiro 7, 1843), 224-225, XXIV (agosto 30, 1852), 2442-2444; ASP:MA, III, 616; H. Doc. 167, 20. Cong., 1. Sess., pp. 3-4 (1828).

[14] Paullin, USNIP, XXXIII, 632; Halleck, *Military Art and Science*, pp. 404-405; Swift, *Centennial*, pp. 528 e seguintes; Upton, *Military Policy*, pp. 212-213; Truman Seymour, *Military Education: A Vindication of West Point and the Regular Army* (1861), p. 6; J. F.C., "Sugestões sobre o Recrutamento para a Marinha etc."; *Naval Magazine*, I (março 1836), 185.

[15] Halleck, *Military Art and Science*, p. 398; James Fenimore Cooper, *History of the Navy of the United States of America* (Londres, 2 v., 1839), I, xxix.

[16] *Army and Navy Chronicle*, II (janeiro 7, 1836), 13 (fevereiro 18, 1836), 108-109, (março 2, 1836), 139-140, (maio 19, 1836), 315-316.

[17] ASP:MA, II, 450.

[18] Câmara de Rep. 46, 23. Cong., 2. Sess., p. 4. Ver também opiniões semelhantes do ministro Spenser em 1842, Sen. Rep. 555, 45. Cong., 3. Sess., pp. 408-409 (1878).

[19] Art. XXXIX, Par. 1, Regulamento do Exército, dezembro 31, 1836. Quanto a aplicações subsequentes dessa cláusula, ver par. 48, Art. X, nos Regulamentos de 1841 e 1847, Partes 186, 187, 813, *Regulations for the Army of the United States* (Washington, 1889). Sobre a evolução dessa disposição, ver G. Norman Lieber, *Remarks on the Army Regulations* (Washington, 1898), pp. 63-73.

[20] S. Rep. 555, 45. Cong., 3 Sess., p. 120 (1878). Quanto a esforços pós-Guerra Civil para introduzir uma organização vertical, ver ibid., pp. 7-8, 121; William H. Carter, *The American Army* (Indianapolis, 1915), pp. 185-186; Relatório da Comissão Indicada pelo presidente para Investigar a Conduta do Dep. da Guerra na Guerra com a Espanha, S. Doc. 221, 56. Cong., 1 Sess., pp. 115-116 (1900).

[21] Coronel H. L. Scott, *Military Dictionary* (Nova York, 1864), pp. 17-233, 548-549; Upton, *Military Policy*, p. 129; S. Rep. 555, 45. Cong., 3. Sess., pp. 398-399. Sobre as diretorias, ver Carter, *American Army*, pp. 188 e seguintes, e general S. V. Benet, "Apreciação Histórica da Ascensão e Progresso do Departamento de Material Bélico", 1876, citado em L. D. Ingersoll, *A History of the War Department of the United States* (Washington, 1879), p. 317.

[22] S. Rept. 555, 45. Cong., 3. Sess., pp. 410-41; Leonard D. White, *The Jacksonians* (Nova York, 1954, pp. 194-196; Upton, *Military Policy*, p. 365; John Mc A. Schofield, *Forty-Six Years in the Army* (Nova York, 1897), cap. 22, pp. 468-475, 536-538; John McAuley Palmer, *Washington, Lincoln, Wilson: Three War Statesmen* (Garden City, N. Y., 1930), pp. 157-158; William H. Caster, *Creation of the American General Staff* (S. Doc. 119, 68. Cong., 2. Sess., 1924), p. 19 e *American Army*, pp. 185-192; Otto L. Nelson, Jr., *National Security and the General Staff* (Washington, 1946), pp. 25-28; Rachel Sherman Thorndike (ed.), *The Sherman Letters* (Nova York, 1894), pp. 331-332, 339, 346; Elihu Root, *Five Years of the War Department* (Washington, 1900), p. 330; J. D. Hittle, *The Military Staff* (Harrisburg, Pa., 1949), p. 166.

[23] Ver Rollin G. Osterweis, *Romanticism and Nationalism in the Old South* (New Haven, 1949), pp. 90-94; W. J. Cash, *The Mind of the South* (Nova York, 1941), pp. 43-44. Quanto a uma descrição abrangente da tradição militar do Sul, ver John Hope Franklin, *The Militant South 1800-1860* (Cambridge, Mass., 1956), esp. pp. 138-170 sobre educação militar sulista. Infelizmente, esse livro foi publicado tarde demais para ser aproveitado no preparo desta seção.

[24] Seymour, *Military Education*, pp. 3 e seguintes; Alfred T. Mahan, *From Sail to Steam* (NovaYork, 1907), p. 151.

[25] Academia Militar dos Estados Unidos, Departamento de Economia, Governo e História, *Military Policy of the United States*, 1775-1944 (West Point, 1945), pp. 15-16; Upton, *Military Policy*, pp. 238-241; Oliver L. Spaulding, *The United States Army in War and Peace* (Nova York, 1937), pp. 243-244; E. R. Humphreys, *Education of Officers: Preparatory and Professional* (Boston, 1862) p. 10; Seymour, *Military Education*, pp. 5-6; Ellsworth Eliot Jr., *West Point in the Confederacy* (Nova York, 1941), passim. Quanto ao significado da aceitação de renúncias sulistas ao governo da União, ver Joseph E. Johnston, *Narrative of Military Operations* (Nova York, 1874), p. 11.

[26] John A. Logan, *The Volunteer Soldier of America* (Chicago, 1887), pp. 243-246, 431-435; Mahan, *Sail to Steam*, pp. 85-87; Lloyd Lewis, *Sherman: Fighting Prophet* (Nova York, 1932), pp. 54-55; William A. Gordon, *A Compilation of Registers of the Army of the United States from 1815 to 1837* (Washington, 1837), pp. 575 e seguintes; *Congressional Globe*, XI (maio 13, 1842), 498-500; Puleston, *Annapolis*, pp. 8-9, 14-19, 27-

29, 68-69; A. Howard Meneely, *The War Department, 1861* (Nova York, 1928), pp. 26-28; Paullin, USNIP, XXXIIL, 1437-1438; P. Melvin, "Stephen Russell Mallory, Estadista Naval Sulista", *Jour. of Southern History*, X (maio 1944), 137-160.

[27] Sobre as reformas administrativas de Calhoun, ver Ingersoll, *War Department*, pp. 79-107, e Whits, *The Jeffersonians*, pp. 233-250. Quanto a seus pontos de vista sobre política militar, ver ASP:MA, I, 780-781, 799, 834-835, II, 75-76, 188-191, 699.

[28] Paullin, USNIP, XXXIII, 637, 1473 e seguintes; "Liceu Naval dos EUA", *Naval Magazine*, I (janeiro 1836), 21-28.

[29] Benjamin Blake Minor, *The Southern Literary Messenger*, 1834-1864 (Nova York, 1905), pp. 84-85, 90, 119; Frank L. Mott. *A History of American Magazines*, 1741-1850 (Nova York, 1930), p. 643. Sobre periódicos militares anteriores à Guerra Civil, ver Max L. Marshall, "Um Levantamento" (Mestrado, Univ. de Missouri, 1953), pp. 10-17.

[30] Ver seus "Fragmentos da Mochila Feliz", *Southern Literary Messenger*, VI (abril 1840), 235-237, (maio 1840), 312-317, (dezembro 1840), 793-795, VII (janeiro 1841), 5, 24.

[31] Mahan, *Sail to Steam*, pp. ix-xiv, 89-151. As partes mais relevantes dos escritos de Dennis Mahan são *Advanced Guard, Our Post, and Detachment Service of Troops* (Nova York, nova ed., 1863), pp. 7, 19-20, 26-28, 33, 169, 266; *Notes on the Composition of Armies and Strategy* (West Point, Litografado), pp. 2-3, 5, 11; *A Treatise on Field Fortifications* (Nova York, 1856), pp. vi-vii. Sobre Mahan, ver Dupuy, *Where They Have Trod*, pp. 272-274, e *Men of West Point*, cap. 2.

[32] *Military Art and Science*, pp. 11-13, 15-21, 29, 142, 381-382, 398-407; *Relatório sobre os Meios de Defesa Nacional*, Doc. S. 85, 28. Cong., 2. Sess., pp. 2, 7 (1845).

Capítulo 9. A Criação da Profissão Militar Norte-Americana

[1] Quanto a expressões pacifistas empresariais, ver Spencer, *The Principles of Sociology* (Nova York, 3 v. 1888), I, 473-491, 568-667; Fiske, *Outlines of Cosmic Philosophy* (Boston, 2 v. 11, ed., 1890), II, 240 e seguintes;

Sumner, War and Other Essays (New Haven, ed. por A. G. Keller, 1913), pp. 28-29, 33, 35, 39-40, 323, 348; Sumner e A. G. Keller, *The Science of Society* (New Haven, 4 v., 1927), I, 407-410; Carnegie, *Autobiography* (Garden City, N. Y., 1933), pp. 271 e seguintes, 321; *The Gospel of Wealth and Other Timely Essays* (Garden City, N. Y., 1933), pp. 140, 159, 166-167); *Miscellaneous Writings* (Garden City, N. Y., 2 v., ed. por B. J. Hendrick, 1933), II, 221, 237, 254-255, 260-267, 275, 284; *New Republic*, I (janeiro 9, 1915), 9-10. Compare com Brooks Adams, *The Law of Civilization and Decay* (Londres, 1895), esp. pp. vii-viii. Sobre Sumner e Carnegie, ver Robert G. McCloskey, *American Conservatism in the Age of Enterprise* (Cambridge, Mass., 1951), caps. 2, 3 e 6. A popularidade de Spencer nos Estados Unidos é descrita em Richard Hofstadt, *Social Darwinism in American Thought*, 1860-1915 (Filadélfia, 1945), pp. 18-22. Quanto às atividades de Carnegie e seus predecessores pacifistas entre os empresários americanos, ver Merle Curti, *Peace or War: The American Struggle*, 1636-1936 (Nova York, 1936), pp. 37, 43-44, 59, 78-79, 127, 164-165, 200-206, 212. Quanto ao papel do contraste economia-política no pensamento liberal, ver Hans J. Morgenthau, *Scientilic Man vs. Power* (Chicago, 1946), pp. 75-81.

2 Até 1808, soldados profissionais não podiam votar em Kansas, Missouri, Oregon e Texas. Frederic S. Stimson, *The Law of the Federal and State Constitutions of the United States* (Boston, 1908), p. 222.

3 T. Bentley Mott, *Twenty Years as a Military Attaché* (Nova York, 1937), p. 338; B. A. Fiske, "Política Naval Norte-Americana", *U. S. Naval Institutions, Proceedings* (doravante citado como USNIP), XXXI (1905), 69-72; William Carter, "Exército como Carreira", *North American*, CLXXXIII (novembro 2, 1906), 873; Liggett Hunter Doc. S. 621, 62º Cong., 2ª Sess., pp. 22-26 (1912); Sidney Forman, *West Point* (Nova York, 1950), pp. 216-217. Sobre os efeitos do pacifismo empresarial sobre o desenvolvimento tecnológico, ver Harold e Margaret Sprout: *The Rise of American Naval Power*; 1776-1918 (Princeton, 1946), pp. 167-171; William A. Ganoe, *The History of the United States Army* (Nova York, 1932), pp. 348-349; C. Joseph Bernardo e Eugene H. Bacon. *American Military Policy* (Harrisburg, Pa., 1955), pp. 234-261.

4 Ver Lloyd Lewis, *Sherman: Fighting Prophet*, pp. 411, 531, 635-637. Quanto às opiniões de Sherman, ver *Ann. Rept. of the Commanding General*, 1880, I, 6, 1883, pp. 44-45; Rachel Sherman Thorndike (ed.), *The*

Sherman Letters, pp. 340-342; W. T Sherman, *Memoirs* (Nova York, 2 v., 1875), II, 385-386, 406; M. A. DeWolfe Howe (ed.), *Home Letters of General Sherman* (Nova York, 1909), p. 387.

[5] B. A Fiske. "Stephen B. Luce: Uma Apreciação", USNIP, XLIII (setembro 1917), 1935-1939. Quanto a um resumo das idéias de Luce, ver J. D. Hayes. "Os Escritos de Stephen B. Luce", *Military Affairs*, XIX (inverno 1955), 187-196. Sobre Upton, ver Peter S. Michie, *The Lite and Letters of Emory Upton* (Nova York, 1885), pp. 454-457; W. H Carter, "A Evolução de Reformas no Exército", *United Service*, III (maio 1903, 3ª série), 1190sss.; R. C. Brown, "General Emory Upton – O Mahan do Exército", *Military Affairs, XVII* (outono 1953), 125-131.

[6] Carta de Sherman a Sheridan, 22 novembro 1881, Ira L. Reeves, *Military Education in the United States* (Burlington, Vt., 1914), pp. 205; *Ann. Repts.of the Commanding General*, 1880, I, 6, 1883, pp. 44-45.

[7] *The Armies of Europe and Asia* (Nova York, 1878), pp. 51-53, 319-320, 324, 354-358, 360-362.

[8] Upton, *The Military Policy of the United States* (Washington, 1912), p. 258; Sherman, *Memoirs*, II, 388; Arthur L. Wagner, *The Campaign of Königgratz* (Fort Leavenworth, 1889), pp. 9, II, 15, 23; major Theodore Schwan, *Report on the Organization of the German Army* (Dept. de Guerra, Div. de Inf. Mil., n. 2, 1894), capitão T. A. Bingham, "O Grande Estado-Maior Geral Prussiano", *Journal of the Military Service Institution* (doravante citado como JMSI), XIII (julho 1892), 669; Mott, *Twenty Years as a Military Attaché*, p. 336; capitão F. E. Chadwick, "Explanação de Curso no Colégio de Guerra Naval", USNIP, XXVII (1901), p. 332; A. T. Mahan, *Naval Strategy* (Londres, 1912), pp. 297-301; A. T. Mahan, "O Caráter Prático do Colégio de Guerra Naval", USNIP, XIX (1893), 163; W. E Puleston, *Mahan* (New Haven, 1939), pp. 75-80, 295-298; J. H. Russell, "Um Fragmento da História do Colégio de Guerra Naval", USNIP, LVIII (agosto 1932), 1164.1165.

[9] Albert Gleaves, *Life and Letters of Rear Admiral Stephen B. Luce* (Nova York, 1925), p. 101.

[10] Ver carta de Luce a William Conant Church, 1882, citado pelo contra-almirante John D. Hayes, *Military Affairs*, XVIII (outono, 1954), 166; Gleaves, Luce, pp. 168-171; Puleston, *Mahan*, p. 69; R. Ernest Dupuy, *Men of West Point* (Nova York, 1951), pp. 116-118.

[11] Citado em Samuel E. Tillman, "A História Acadêmica da Academia Militar, 1802-1902", *The Centennial of the United States Military Academy of West Point, 1802-1902* (Washington, 1904), pp. 289-290.

[12] Quanto a discussões e críticas militares dos currículos da Academia, ver JMSI, XIV (1893), 1019-1026; XVI (1895), 1-24, XX (1897), 23; *Inf. Jour.*, I (outubro 1º, 1904), 7; USNIP, XXXVII (1911), 447-451, XXXVIII (1912), 187-194, 1397-1403; XXXIX (1913), 138; *United Serv.*, VIII (1883), 173. Também: W. D. Puleston, *Annapolis* (Nova York, 1942), pp. 108, 114; Mott, *Twenty Years a Military Attaché*, pp. 41-42: Charles W. Larned, "O Gênio de West Point", *Centennial*, pp. 467, 479; U. S. Military Academy, Conselho de Visitantes, *Report*, 1889, p. 40.

[13] Major Eben Swift, *Remarks*, Introdução ao Curso de Arte Militar na Escola de Infantaria e Cavalaria. Fort Leavenworth, Kansas (setembro 1904), pp. 1-3. Sobre Leavenworth, ver também o Relatório do Sec. de Guerra, 42º Cong 3ª Sess., p. 79 (1871): Relatório do Comandante Geral, 1878, p. 8; Ganoe, *United States Army*, pp. 363, 422-423: Reeves, *Military Education*, pp. 213-233; major Eben Swift, "Um Pioneiro Norte-Americano na Causa da Educação Militar", JMSI, XLIV (janeiro, fevereiro 1909), 67-72. Sobre educação naval pós-graduada, ver Gleaves, *Luce*, pp. 330-336; Puleston, *Annapolis*, pp. 119-120; Ralph Earle, *Life at the U. S. Naval Academy* (Nova York, 1917), p. 259; Belknap, USNIP, XXXIX, 135-153; Paullin, USNIP, XXL, 681-682; Ernest J. King e Walter Whitehill, *A Naval Record* (Nova York, 1952), pp. 146-149.

[14] Quanto às opiniões de Luce, ver USNIP, IX (1883), 635-XII (1886), 528, XXXVI (1910), 560 e seguintes. Quanto a outros aspectos da história do Colégio de Guerra, ver USNIP, IX (1883), 155 e seguintes; XXXVII (1911), 353-377, LIII (1927), 937-947, LVIII (1932), 1157-1163.

[15] Reeves, *Military Education*, p. 198. Opiniões tipicamente militares estão em JMSI, XIV (1893), 452 e seguintes, XX (1897), 1-54, 453-499. Quanto às atitudes de Root, ver *Five Years of the War Department* (Washington, 1904), pp. 62-65, 335-336, e *The Military and Colonial Policy of the United States* (Cambridge, Mass., 1916), pp. 121-129. Quanto a generalidades, ver *The Army War College: A Brief Narrative, 1901-1953* (Carlisle Barracks), pp. 1-3.

[16] JMSI, XVI, 19, XX, 1-54: "*Memorandum* para uma Ordem Geral – Assunto: Instrução de Oficiais", 27 novembro, 1901; Root, *Five Years of the War*

Department, pp. 414-418: "Relatório e Recomendações de uma Junta Indicada pela Diretoria de Navegação com Respeito à Instrução e Treinamento de Oficiais de Tropa", USNIP, XLVI (agosto 1920), 1265-1297.

17 Sobre o Instituto Naval, ver "Sessenta Anos do Instituto Naval", USNIP, LIX (outubro 1933), 1417-1432, e sobre a Instituição do Serviço Militar. Coronel J. B. Fry, "Origem e Progresso da Instituição do Serviço Militar dos Estados Unidos", JMSI, I (1879), 20-32. Quanto às publicações e associações militares, ver Max L. Marshall, "Um Levantamento de Periódicos Militares" (Tese de Mestrado, Univ. de Missouri, 1951), pp. 18 e seguintes; "O Primeiro Meio Século do Jornal", *Combat Forces Journal*, V (outubro 1954), 17-20; Dept. do Exército dos EUA. *The Army Almanac* (Washington, 1950), pp. 883-908. Quanto a outros aspectos do emergente academicismo militar, ver Paullin, USNIP, XXXIX (setembro 1913), 1252 (dezembro 1913), 1499; Ten G. R. Catts, "Bibliotecas Pós-Profissionais para Oficiais", JMSI, XLVI (janeiro, fevereiro 1909), 84-89.

18 Sobre a Marinha, ver Lei de 5 de agosto de 1882, 22 Estat. 284; Lei de 3 de março de 1901, 31 Estat. 1129; Rel. Anual do Sec. da Marinha, 1882, Doc. 1, 47º Cong., 2ª Sess., p. 8; Puleston, *Annapolis*, p. 223. Quanto ao Exército: Leis de 11 de junho, 1878, 20 Estat. 111; de junho 18, 1878, 20 Estat. 150; julho, 30, 1892, 27 Estat. 336; março 2, 1899, 30 Estat. 979; *Larned, Centennial*, pp. 494-496; Herman Beukema, *The United States Military Academy and Its Foreign Contemporanies* (West Point, 1944), pp. 33-34; Peyton C. March, *The Nation at War* (Garden City, N. Y., 1932), pp. 53-56; *Inf. Jour.*, XV (fevereiro 1919), 681-682; Richard C. Brown, "Atitudes Sociais de Generais Norte-Americanos, 1898-1940" (Tese de Doutorado, Univ. de Wisconsin, 1951), pp. 17-19.

19 Sobre condições navais, ver Sec. Chandler, *Ann. Rept. of the Secy. of the Navy, 1882*, pp. 9, 41-42, *1883*, p. 14, *1884*, p. 41. Quanto à opinião naval profissional pró e contra a seleção, ver USNIP, XXII (1896), 85-86. XXVII (1901), 25-26, XXXI (1905), 401-454, XXXII (1906), 20 e seguintes, 801-806, XXXIV (1908), 1129-1140. Os estatutos relevantes são: Leis de 16-7-1962, 12 Estat. 584; 21-4-1864; 13 Estat. 53; 3-3-1899, 30 Estat. 1004; 29-8-1916, 39 Estat. 578-579. Sobre o Exército, ver Root, *Five Years of the War Department*, pp. 61-65; JMSI, XIV (1893), 954-955, XXXVII (1905), 1-7, 289-294, XL (1907), 167-183, LI (1912), 1-12; *Inf. Jour.*, XI (1914), 128-131; United Serv., I (1902, 3ª Série), 373-389; William

H. Carter, *The American Army* (Indianapolis, 1915), pp. 225-230: Lei de 1-10-1890, 26 Estat. 562.

[20] Leis de 28-2-1855, 10 Estat. 616; 3-8-1861, 12 Estat. 289. Quanto à Marinha: Leis de 12-12-1861, 12 Estat. 329; 16-7-1862, 12 Estat. 587; 28-7-1966, 14 Estat. 345; 15-7-1870, 16 Estat. 333; 3-3-1873, 17 Estat. 547; 3-3-1899, 30 Estat. 1004. Quanto ao Exército: Leis de 17-7-1862, 12 Estat. 596; 15-7-1870, 16 Estat. 317, 320; 30-6-1882, 22 Estat. 118; Emory Upton, "Fatos em Favor da Reforma Compulsória", *United States*, LL (março 1880), 269-288, III (dezembro 1880), 649-666, IV (janeiro 1881), 19-32.

[21] Leis de 15-7-1870, 16 Estat. 319; 27-2-1877, 19 Estat. 243; 31-7-1894, 28 Estat. 205; *Regulations for the Government of the United States Navy, 1876*, Cap. vi, Art. 22, *1896*, Parágrafos 219-236, *1900*, Pars. 232; *Regulations for the Army of The United States, 1895*, Art. I, Par. 5. Quanto a problemas subsequentes causados por essa legislação, ver *New York Times*, 22-10-1951, p. 10; Hearings perante o Comitê da Câmara sobre os Serviços Armados, 84º Cong., 1ª (1955).

[22] Lei de 2-2-1901, 31 Estat. 755; Root, *Five Years of the War Department*, pp. 64, 139; Carter, *American Army*, p. 235; USNIP, XXIV (1898), 4-6, XX-VIII (1902), 231-242, XXXI (1905), 823-944, XL (1914), 676.

[23] *Ann. Rept. of the Secy. of the Nevy*, novembro 30, 1885, pp, xxxviii-xi.

[24] As expressões mais importantes das opiniões dos tradicionalistas navais são as de Luce, USNIP, XIV (1888), 561-588, XVIII (1902), 839-849, XXIX (1903), 809-821, e Mahan, "Os Princípios de Administração Naval", *Naval Administration and Warfare* (Boston, 1908), pp. 1-48, e Certas Necessidades da Marinha, Doc. Sec. 740, 60º Cong., 2ª Sess. (1909). Ver também USNIP, XI (1885), 55 e seguintes, XII (1886), 362-363, XIV (1888), 726 e seguintes, XX (1894), 498 e seguintes, XXVII (1901), 3-10, XXXI (1905), 318 e seguintes, XXXIX (1913), 443-444, 965-974. Quanto a antigo apoio ao sistema vertical, ver Paullin, USNIP, XXXIX, 756-757, 1261-1262; *Ann. Rept. of the Secy. of the Navy*, 1886, pp. 66-67. A melhor expressão da opinião insurgente é a de H.C. Taylor em "*Memorandum* sobre um Estado-Maior Geral para a Marinha dos EUA", USNIP, XXVI (1900), 441-448. Veja também USNIP, XXVII (1901), 574-576; Bradley A. Fiske, *From Midshipman to Rear Admiral* (Nova York, 1919) pp. 558-

559; Elting E. Morison, *Admiral Sims and the Modern American Navy* (Boston, 1942), pp. 114-115.

[25] Lei de 3-5-1915, 38 Estat, 929; Lei de 29-8-1916, 39 Estat. 558; Dept. da Marinha dos EUA, *Naval Administration: Selected Documents on Navy Department Organization*, 1915-1940, pp. 1-3; Paullin, USNIP, XXXIX, 737, XL, 118; J. A. Mudd, "A Reorganização da Instituição Naval", USNIP, XXXV (1909), 37-44; *Ann. Rept. of the Secy. of the Navy*, 1885, pp, xxxix -xi.

[26] Ver Root, *Five Years of the Department*, pp. 297-298, 485; William H. Carter, *Creation of the American General Staff* (Doc. S. 119, 68º Cong., 1ª Sess., 1924), pp. 2, 8, 20-23, e *American Army*, pp. 197, 204.

[27] *United Serv.*, IX (1883), 663, I (1902, 3ª Série), 604-631; *Inf. Jour.*, IX (1912), 117-137, 255-261; USNIP, III (1877), 5 e seguintes, IX (1883), 155-194, 661, XII (1886), 527-246, XIV (1888), 632-633, XXII (1896), 2-3, XXIV (1898), 269, XXVII (1901), 27, 255, XXIX (1903), 538-539, 801, XXXI (1905), 76 e seguintes, XXXIII (1907), 485-487; coronel J. B. Wheeleer, *The Elements of the Art and Science of War* (Nova York, 1893), pp. 7-8, 317-319; capitão James S. Pettit, *Elements of Military Science* (New Haven, ed. rev., 1895), p. 150; tenente-coronel G. J. Fiebeger, *Elements of Strategy* (1906), pp. 73, 105; capitão Arthur L. Wagner, *Organization and Tatics* (Nova York, 1895), p. 2; capitão A. T. Mahan, *Naval Strategy* (Londres, 1912). pp. 2-5, 113-115.

[28] *Inf. Jour.* IX (1912), 296-297; *United Serv.*, IX, 663, III (1903, 3ª Série), 694-697; USNIP, XII (1886), 535, XXX (1904), 343, XXXI (1905), 323, XXXIII (1907), 127-130, 476, 527, 559; JMSI, X (1889), 624, XLII (1908), 26, 30, XLIX (1911), 2-4; general Hugh L. Scott, *Some Memories of a Soldier* (Nova York, 1928), p. 145; Mott, *Twenty Years as a Military Attaché*, pp. 340-341; Mahan, *Naval Strategy*, pp. 121, 135-136, 149, 191.

[29] JMSI, XVI (1895), 211-250, XXI (1897), 226-228, 544-587, XXII (1898), 269 XXXVIII (1904), 329, XLII (1908), 22-23, XLVI (1910), 225-256; USNIP, XI (1885), 5, XII (1886), 530-543, XIII (1887), 178-180, XIV (1888), 4, XXIV (1898), 8-10, XXVII (1901), 5, 7, 16, XXIX (1903), 323, XXX (1904), 615-618; H. M. Chittenden, *Waror Peace: A Present Duty and a Future Hope* (Chicago, 1911), p. 238; contra-almirante Bradley A. Fiske, *The Navy as a Fighting Machine*, pp. 13-16, 19-21, e *Midshipman to Rear Admiral*, p. 538; Richard Stockton, Jr., *Peace Insurance* (Chicago, 1915),

pp. 41-42, 75, 77; Wagner, *Organization and Tatics*, Introdução; Cap Harrison S. Kerrick, *Military and Naval America* (Garden City, N. Y., 1917), p. 382; Cel James Mercur, *Elements of the Art of War* (Nova York, 3. ed., 1894), pp. 11-15; Mahan, *Naval Administration and Warfare*, pp. 245-272; Wheeler, *Elements of the Art and Science of War.*

[30] JMSI, XII (1891), 225-231, XVII (1895), 255, XXI (1897), 277-279; XXXVIII (1906), 38; XL (1907), 199-203; USNIP, V (1879), 126, IX (1883), 175-176, XIV (1888), 3-7, XXIV (1898), 8-9; United Serv., V (1881), 620-630; VII (1905), 3ª Série), 654-660; *Wheeler, Elements of the Art and Science of War*, p. 58; Mercur, *Elements of the Art of War*, p. 273; Scott, *Memories of a Soldier*, pp. 469-471, 545; Mahan, *Naval Strategy*, p. 21; Dept. da Guerra dos EUA, Estado-Maior Geral, *Report on the Organization of the Land Forces of the United States* (Washington, 1912), p. 12; Truman Seymour, *Military Education* (Nova York, 1864), p. 4.

[31] JMSI XVII (1895), 239, XXI (1897), 276, XL (1906), 203; USNIP, XXIV (1898), 11, XXVII (1901), 257, XXXI (1905), 79, XXXII (1906), 127-130, XXXIII (1907), 32-33, XXXVIII (1912), 567; *Inf. Jour.*, X (1913), 473-485; *Army War College, Statement of a Proper Military Policy for the United States* (Doc. Suplementar do Dept. da Guerra, n. 526, setembro 1915), pp. 6-10; Mercur, *Elements of the Art of War*, pp. 11-15; Bradley A. Fiske, *The Art of Fighting* (Nova York, 1920), p. 365; Pettit, *Elements of Military Science*, p. 151; capitão J. M. Caleff, *Notes on Military Science and the Art of War* (Washington, 1898), pp. 61-62; Mahan, *Naval Administration and Warfare*, pp. 137-138. Quanto às recomendações para um Conselho de Defesa Nacional, ver USNIP, XXXVIII (1912), 563-593, XXXIX (1913), 479-482, 1709-1710, XL (1914), 3-15, 636-638; Estado-Maior Geral, *Organization of the Land Forces*, pp. 63-64; Fiske, *Midshipman to Rear Admiral*, pp. 537-538; A. T. Mahan, *Armaments and Arbitration* (Nova York, 1912), pp. 57-77; Nelson, *National Security and the General Staff*, p. 237.

[32] USNIP, V (1879), 160, XI (1885), 4, XVI (1890), 201, 368, XXIV (1898) 41, XXVIII (1902), 266-267, 840, XXX (1904), 476-479, 493-494, 620-621, XL (1914), 1301; JMSI, XIV (1893), 238, XXI (1897), 239-240, XLII (1903), 336, XLIV (1909), 385, XLVI (1910), 193-194, 213-214; *Inf. Jour.*, IX (1912), 151-160, X (1914), 777; *United Serv.*, IX (1883), 658-666; Wagner, *Organization and Tactics*, p.v.; Fiske, *Navy as a Fighting Machine*, pp. 5-6, 21-29, e cap. 4, e *Midshipman to Rear Admiral*, pp. 555-

560; Chittenden, *War and Peace*, pp. 201 e seguintes, 230-231; Stockton, *Peace Insurance,* cap. 3, 4; Scott, *Memories of a Soldier*, p. 218; A. T. Mahan, *Some Neglected Aspects of War* (Boston, 1907), pp. 45-52, e *The Interest of America in Sea Power* (Boston, 1898), p. 193; tenente-coronel A. L. Wagner e J. D. J. Kelley, *The United States Army and Navy* (Akron, 1899), pp. 100-103, Kerrick, *Military and Naval America*, cap. 46. A citação de White é extraída de Allen Westcott (ed.), *Mahan on Naval Warfare* (Boston, 1941), p. xix. Quanto a outras análises de opiniões militares sobre esse assunto, ver Morison, *Admiral Sims and the Modern American Navy*, cap. 23; Brown, "Atitudes Sociais", pp. 266-268, 272-273; Puleston, *Mahan*, cap. 20. Quanto a uma rara adesão militar à versão belicosa do Darwinismo Social, ver United Serv., IV (1903, 3ª Série), 390-398.

[33] Major R. L. Bullard, JMSI, XXVI (janeiro, fevereiro 1905), 104-114. Ver também JMSI, XXIX (1906), 331, XXXVI (1910), 268, XXXVIII (1906), 1-38, 327, 363, XXXIX (1907), 329-340, XL (1907), 384, XLII (1908), 1-12, 18, 340, XLIV (1909), 378, 384, XLVI (1910), 214-215; USNIP, V (1879), 162, VI (1880), 382-383, XIV (1888), 625-626, XX (1894), 796 e seguintes, XXVII (1901), 16, XXIX (1903), 323, XXXIX (1913), 516-536, XL (1914), 1073-1074; *Inf. Jour.*, IX (1912), 300-303; A. T. Mahan, *From Sail to Steam*, p.7; Carter, *American Army*, p. 26; Army War College, *Proper Military Policy*, p. 9; Homer Lea, *The Valor of Ignorance* (Nova York, 1909), pp. 19-20, 24-28, 58-71; general M. B. Stewart, "Militarização – Que Há Nisso?", *Harper's Weekly*, LIII (dezembro 11, 1909), 16, "Vergonha do Uniforme", ibid., LVII (maio 24, 1913), 12-13; coronel C. W. Larned: "Educação Moderna de um Ponto de Vista Militar", *North American Review*, CLXXXVII (abril 1908), 506; Mott, *Twenty Years as a Military Attaché*, pp. 30-31.

Capítulo 10. O Malogro do Compromisso Neo-Hamiltoniano

[1] A literatura sobre ideias e personalidades neo-hamiltonianas é volumosa, mas só uma pequena parte trata da abordagem aos assuntos militares. Para uma análise concisa da filosofia de relações internacionais de Theodore Roosevelt, ver Robert E. Osgood, *Ideals and Self-Interest in America's Foreign Relations* (Chicago, 1953), pp. 88-91, e quanto à abordagem neo-hamiltoniana de um modo geral, pp. 58-70. Gordon C. O'Gara, *Theodore Roosevelt and the Rise of the Modern Navy* (Princeton,

1943), explora o impacto do coronel sobre esse serviço. Quanto às opiniões de Root, ver *Five Years of the War Department* (Washington, 1904) e *The Military and Colonnial Policy of the United States* (Cambridge, Mass., 1916), Richard W. Leopold, *Elihu Root* and the Conservative Tradition (Boston, 1954), passim, e Philip C. Jessup, *Elihu Root* (Nova York, 2 v., 1938), I, 215-264. As ideias de Brooks Adams estão analisadas em Thornton Anderson, *Brooks Adams, Constructive Conservative* (Ithaca, N. Y., 1951). A filosofia de Croly está mostrada em *The Promise of American Life* (Nova York, 1909). Quanto às opiniões de Croly, Lippmann e seus associados sobre a *New Republic*, ver *New Republic*, I (dezembro 12, 1914), 6-7 (janeiro 8, 1915), 9-10, II (março 20, 1915), 166-167.

[2] A. T. Mahan, *From Sail to Steam*, p. xiv, 274. Mahan expressou sua filosofia religiosa em *The Harvest Within*: *Thoughts on the life of the Christian* (Boston, 1909). Sobre esse aspecto de sua vida, ver também Pulenton, *Mahan*, pp. 15-17, 24, 37, 44, 63, 72-73; C.C. Taylor, *The Life of Admiral Mahan*, (Londres, 1920), p. ix.

[3] Mahan, *Naval Strategy*, pp. 20-21, 107-108, *The Interest of America in Sea* Power, pp. 104, 121-122, 223, *Armaments and Arbitration* (Nova York, 1912), pp. 15-35, 70-77, 100-120, *Naval Administration and Warfare*, pp. 1-86, 175-242, *Retrospect and Prospect* (Boston, 1902), pp. 17, 20-21, 39-53, *Lessons of the War with Spain and Other Articles* (Boston, 1899), pp. 207-240; William E. Livezey, *Mahan on Sea Power* (Norman, Okla., 1947), pp. 175-187, 263-270, 292-293.

[4] Mahan, *From Sail to Steam*, p. 313; Mahan a Samuel Ashe, novembro 24, 1893, citado em Livezey, *Mahan*, pp. 12-13; Puleston, *Mahan*, p. 148.

[5] Livezey, *Mahan*, pp. 89-90, 254.

[6] lbid., pp. 272-273.

[7] Mahan, *Retrospect and Prospect*, p. 24, *From Sail to Steam*, p. 7, 276, *Armaments and Arbitration*, pp. 121-154, 211-212; Puleston, *Mahan*, pp. 206, 274-275, 292, 323; Osgood, *Ideals and Selt-Interest*, pp. 39-40.

[8] Quanto à adesão de Wood à ética militar, ver seu *Our Military History* (Chicago, 1916), pp. 28, 31-54, 84-85, e *The Military Obligation of Citizens*hip (Princeton, 1915), pp. 40-41, 62. Para suas atividades na reforma do Exército, ver Hermann Hagedorn, *Leonard Wood* (Nova York, 2 v., 1931), II, 109, 125-128; Eric F. Wood, *Leonard Wood: Conservator of*

Americanism (Nova York, 1920), pp. 268-270. O livro de Hagedorn é a melhor fonte sobre Wood, mas não consegue disfarçar suas deficiências. Ainda está para ser escrita uma biografia crítica desse homem fascinante.

9 H. L. Stimson a W. G. Harding, janeiro 9, 1921, citado em Hagedorn, *Wood*, II, 101.

10 Ver Wood, *Military History*, pp. 169, 177 e seguintes, 188-190, 194-195, 206, e *Military Obligation of Citizenship*, pp. 69-76.

11 *Inf. Jour.*, XXV (1924), 520; *Ann. Rept. of the Secy of War*, 1920, pp. 8-9.

12 *Inf. Jour.*, XVI (1920), 623-29, 827-831, XXX (1927), 253; *Ann. Rept of the Secy of War*, 1924, pp. 12-13, 27, *1928*, pp. 14-16.

13 AR 600-10, Variação I, dezembro 31, 1927, Secs. 6a-6d; *Inf. Jour.*, XXI (1922) 454-455, XXIV (1924), 36-39, XXV (1925), 41-43, 520, XXVI (1925), 618, 651-656.

14 *Ann. Rept. of the Superintendent of the United States Military Academy*, 1920, p. 4; *Inf. Jour.*, XXVIII (1926), 276-283, 324, XXIX (1926), 391-395.

15 *Ann. Rept. of the Secy. of the Navy, 1921*, pp. 6-7, 1923, pp. 16-22; U. S. Office of Naval Intelligence, *The United States Navy in Peacetime: The Navy in Its Relation to the Industrial, Scientific, Economic, and Political Development of the Nation* (Washington, 1931); *Ann. Rept. of the Secy of War, 1925, p. 3; Inf. Jour.*, XXV (1924), 521, XXVI (1925), 288-289, xxx (1927), 2-7;

16 *Ann. Rept. of the Secy of War, 1920*, pp. 16-17, *1926*, pp. 22-24; *Inf. Jour.*, XV (1918), 325-333, XVI (1920), 725-729, (1919-20), 70-71, 593, 725-729, XVIII (1921), 217-218, 325-328, XIX (1921), 7-11.

17 *Inf. Jour.*, XVIII (1921), 31-33, XXII (1923), 271-286, XXIV (1924), 25 e seguintes, XXXIII (1928), 229-230. A obra mais influente anti-ROTC foi Winthrop D. Lane, *Military Training in Schools and Colleges of the United States* (Nova York, 2. ed., 1926). Para uma excelente análise da oposição ao "militarismo na educação", ver Arthur A. Ekrich, Jr., *The Civilian and the Military* (Nova York, 1956), cap. 14.

18 *Inf. Jour.*, XXVIII (1926), 485-489, XXI (1922), 214-216, XXVII (1925), 62-66, 242-249, 432-436, XXVIII (1926), 196, XXXI (1927), 493, 611-

615, XXXIV (1929), 618 e seguintes; U. S. Naval lnstitute, *Proceedings*, LVll (1931), 604; *Ann. Rept. of the Secy of War*, 1923, passim, 1930, pp. 94-98; Sidney Forman, *West Point* (Nova York, 1950), pp. 192-193; Harold e Margaret Sprout, *Toward a New Ordem of Sea Power* (Princeton, 1946), pp. esp 104-121.

Capítulo 11. A Constância das Relações Entre Civis e Militares Entreguerras

1 *Liberalism in America* (Nova York, 1919), p.p. viii, 17, 200-202. Esse livro marca o tom do pensamento reformista entre Wilson e o *New Deal*. Quanto à influência de Stearns, ver John Chamberlain, *Farewell to Reform* (Nova York, 1932), pp. 301-305, e Eric F. Goldman, *Rendezvous with Destiny* (Nova York, 1952), pp. 276-281.

2 *U. S. Foreign Policy: Shield of the Republic* (Boston, 1943), p. xi.

3 Stuart Chase, "A Tragédia do Desperdício", *New Republic*, XLlll (agosto 12, 1925), 312-316; Lewis Murnford, *Technics and Civilization* (Nova York, 1934), p. 93.

4 Margery Bedinger, "O Passo do Ganso em West Point", *New Republic*, LXIV (setembro 24, 1930), 146; F. B. Johnson, "Disciplina", ibid., XIX (julho 2, 1919), 280-283; T. M. Pease, "O Sistema de Casta Militar Funciona na guerra?", ibid., XX (agosto 6, 1919), 27-28; "A Ideia Militar de Virilidade", *Independent*, LIII (abril 18, 1901), 874-875.

5 O livro de Maxim, *Defenseless America* (Nova York, 1915), era quase uma caricatura da crítica do reformista, o fabricante de metralhadora defendendo a certa altura que "A arma de fogo rápido é o maior instrumento salvador de vidas já inventado".

6 Simeon Strunsky, "Armamento e Casta", *Annals* da Academia Norte-Americana, LXVI (julho 1916), 237-246; C. E. Johnson, "Preparo Militar, um Perigo para a Democracia", ibid., pp. 232-233; Stearns, *Liberalism in America*, pp. 84-85; H. C. Engelbrecht, *Merchante of Death* (Nova York, 1934), pp. 113-114, 143-144, H. F. Ward, "Livre Expressão para o Exército", *New Republic*, LI (julho 13, 1927), 194-196.

7 F. H. Giddins, "A Democracia do Serviço Militar Universal", *Annals* da Academia Norte-Americana, LXVI (julho, 1919), 175; Josephus Daniels, *The*

Wilson Era: Years of Peace – 1910-1917 (Chapel Hill, N. C., 1944), pp. 253-278, 386-403.

[8] *Ann. Rept. of the Secy. of the Navy*, 1932, p. 190; U. S. Naval Institute, *Proceedings* (citado como USNIP), LI (1925), 274-279, LVI (1930), 123-131, LVII (1931), 1364-1366, LVIII (1932), 1110-1115, LIX (1933), 1438-1441; *Inf. Jour.*, XXXIX (1932), 355-357, XLIV (1937), 254; Sidney Forman, *West Point*, p. 200; William H. Baumer, Jr., *West Point: Moulder of Men* (Nova York, 1942), pp. 108-109.

[9] Sobre promoções na Marinha, ver Leis de 10-6-1926, 44 Estat. 717; 22-6-1926, 44 Estat. 761; 3-3-1931, 46 Estat 1482; 23-6-1938, 52 Estat. 944; *Ann. Rept. Of the Secy. of the Navy, 1926*, pp. 138-139, *1930*, pp. 177-178; e USNIP de 1935 e 1936 em que as promoções receberam constante atenção, esp. almirante W. S. Sims, "Opinião do Serviço sobre Promoção e Seleção", USNIP, LXI (junho de 1935), 791-806. Sobre o Exército, ver Leis de 4-6-1920, 41 Estat. 771-774, e 31-7-1934, 49 Estat. 505; *Ann. Rept. of the Secy. of War, 1922*, p. 20, 1924, pp. 33-34, *1932*, p. 73; *Ann. Rept. of the Chief of Staff, 1927*, p. 53, *1930*, p. 141, *1931*, p. 41, *1932*, pp. 64-66, *1933*, p. 35, *1938*, p. 36; *Inf. Jour.*, XVI (1920), 591, XLII (1935), 119-125, XLIV (1937), 532-535.

[10] Henry L. Stimson e McGeorge Bundy, *On Active Service in Peace and War* (Nova York, 1947), p. 33; general Peyton C. March, *The Nation at War* (Nova York, 1932), p. 373; Charles G. Washburn, *The Life of John W. Weeks* (Boston, 1928), p. 288; Pendleton Herring, *The Impact of War* (Nova York, 1941), cap 4.

[11] Sobre essas batalhas, ver Stimson e Bundy, *On Active Service*, p. 36; Otto L. Nelson, Jr., *National Security and the General Staff* (Washington, 1946), pp. 132-166, 187-210, 247-253; major-general Robert L. Bullard, *Personalities and Reminiscences of the War* (Garden City, N. Y. 1925), p. 26; marechal-general James G. Harbord, *The American Army in France, 1917-1919* (Boston, 1936), pp. 22-23, 110-111; March, *The Nation at War* pp. 49-50, 371, general John J. Pershing, *My Experience in the World War* (Nova York, 1931), pp. 185-192.

[12] William H. Carter, *The American Army* (Indianapolis, 1915), p. 200; *Nelson, National Security and the General Staff*, p. 65.

[13] Herring, *Impact of War*, p. 82, Frederick Palmer, *Newton D. Baker: America at War* (Nova York, 2 v., 1931), I, 11.

[14] Sobre o colapso do Ministério da Guerra na Primeira Guerra Mundial, ver Nelson, *National Security and the General Staff*, pp. 220 e seguintes; Bullard, *Personalities and Reminiscences*, pp. 21-23; Paul Y. Harmond, "As Secretarias da Guerra e da Marinha: Um Estudo de Controle Civil dos Militares", (Tese de Doutorado, Univ. de Harvard, 1953), p. 114-132.

[15] Ver *Hearings* perante a Comissão da Câmara sobre Assuntos Militares, 66º Cong., 1ª Sess., pp. 1803-1804 (1919); Nelson, *National Security and the General Staff* pp. 282-287, 301-307; John Dickinson, *The Building of an Army* (Nova York, 1922), pp. 307-322, Mark S. Watson, *Chief of Staff: Prewar Plans and Preparations* (Washington, 1950), pp.60-64, 75-76; John D. Millett, *The Organization and Role of the Army Service Forces* (Washington, 1954), pp. 14-18.

[16] Sobre a reorganização da Segunda Guerra Mundial, ver Millett, *Army Service Forces*, cap. 2, pp. 173-181, 429, 480, 514-516, Ray S. Cline, *Washington Command Post: The Operations Division* (Washington, 1951), pp. 70, 91-93, 99, 270-274, 352-361; Nelson, *National Security and the General Staff*, pp. 328-334, 373-382; Stimson e Bundy, *On Active Service*, pp. 449-452.

[17] Ver U. S. Navy Dept., *Naval Administration, Selected Documents on Navy Department Organization, 1915-1940*, passim; R. E. Coontz, *From the Missisipi to the Sea* (Filadélfia, 1930), p. 400; Ernest J. King e Walter Whitehill, *Fleet Admiral King: A Naval Record* (Nova York, 1952), pp. 261 e seguintes, 471-478; Hammond, "Secretarias da Guerra e da Marinha", pp. 223-246, 293-305. Quanto ao apoio naval ao sistema vertical, ver USNIP, XIII (1916), 1137-1170, 1451-1452, LI (1925), 521-561, LXVI (1940), 52-57. Sobre a evolução do cargo de chefe de Operações Navais antes da Segunda Guerra Mundial, ver os artigos de H. P. Beers, *Military Affairs*, X-XI (1946-1947).

[18] U. S. Navy Dept., *Naval Administration*, pp. VI-202-203, VI-224; *Ann. Rept.of the Secy. of the Navy, 1920*, pp.199-210, 348, 380.

[19] *Ann. Rept. of the Secy. of the Navy*, 1920, p. 207.

[20] Stimson e Bundy, *On Active Service*, p. 506. Quanto a outros comentários sobre a insularidade e o paroquialismo da Marinha da parte de quem

deveria saber, Franklin D. Roosevelt, ver Marriner S. Eccles, *Beckoning Frontiers* (Nova York, 1951), pp. 335-336.

[21] *Ann. Rept. of the Superintendent of the U. S. Military Academy*, 1921, p. 245; *Inf. Jour.*, XV (1918), 159-160, XXXI (1927), 304-305, 633, XXXII (1928), 78, 323-324; USNIP, XLVII (1921), 877-882, LII (1926), 1-14, LVII (1931), 1157-1162, LXI (1935), 475, 1074, LXIV (1938), 1601-1606, LXVII (1941), 1437.

[22] Ver *Inf. Jour.*, XXXIX (1926), 30-34, XLI (1934), 117-119; USNIP, XLVI (1920), 1606-1618, LII (1926), 484-491, LIV (1928), 257-264 (1933), 1747-1758, LXII (1936), 473-486, LXIII (1937), 1724-1731, LXVII (1941), 621-622; Escola de Comando e Estado-Maior, *Military Intelligence* (1937), pp. 7-10.

[23] W. T. R. Fox, "Pesquisa de Relações Internacionais Entreguerras: A Experiência Norte-Americana", *Word Politics*, II (outubro 1949), 67-79.

[24] USNIP, LIX (1933), 1747-1758, LX (1934), 774-783, 961-972; *Inf. Jour.*, XVIII (1921), 384, XXXVIII (1930), 186.

[25] Quanto à clássica abordagem clausewitziana dos militares dos Estados Unidos, ver USNIP, LX (1934), 1377ss., LXV (1939), 945-948, LXVI (1940), 650; Oliver P. Robinson, *The Fundamentais of Military Science* (Washington, 1928), passim, mas esp. pp. viii-ix. Quanto à demanda militar por um Conselho de Defesa, ver: *Inf. Jour.*, XIV (1918), 861-862, XXXV (1929), 476-479; USNIP, LX (1934), 465-467, 779, LXI (1935), 842-844, LXV (1939), 1395, LXVII (1941), 619 e seguintes; Robinson, *Military Strategy*, pp. 14, 56-58. Quanto ao destino das diversas propostas militares, ver W. R. Schilling, "Política Civil-Naval na Primeira Guerra Mundial", *World Politics*, VII (julho 1955), 572-575; E. R. May, "O Desenvolvimento da Consulta Político-Militar nos Estados Unidos", *Political Science Quarterly*, LXX (junho 1955), 167-172; Lawrence J. Legere, Jr., "Unificação das Forças Armadas" (Tese de Doutorado, Univ. de Harvard, 1951), pp. 75-77.

[26] Escola de Comando e Estado-Maior, *Principles of Strategy*, pp. 19-20; USNIP, XLVI (1920), 1615-1616.

[27] Ver capitão Hoffman Nickerson, "Escrita Militar dos EUA Hoje", *Inf. Jour.*, XLIX (novembro 1941), 34-35.

[28] *Inf. Jour.*, XXXI (1927), 4-6, XLIII (1936), 237-238, XLV (1938), 504 e seguintes, XLVII (1940), 12-17, 322, 536-538, XLVI (1939), 22 e seguintes, XLVII (1940), 12-17, 172-175, 322, 536-538.

[29] USNIP, LVII (1931), 1158, LXIV (1938), 1602 e seguintes; *Inf. Jour.*, XLV (1938), 504 e seguintes, XLVI (1939), 312-313.

[30] Compare *Inf. Jour.*, XVIII (1921), 396-397, XIX (1921), 331-332, XXI 1922), 219, XXII (1923), 378-379 com *Inf. Jour.*, XXXIII (1928), 335, XLVI (1939), 309, 313, XLVII (1940), 536-537 e USNIP LXI (1935), 1478-1497.

[31] Major H. Burns, *Inf. Jour*, XLVII (setembro, outubro 1940), 419-423.

Capítulo 12. Segunda Guerra Mundial: A Alquimia do Poder

[1] Henry L. Stimson e McGeorge Bundy, *On Active Service on Peace and War*, pp. 389, 409; Cordell Hull, *Memoirs* (Nova York, 2 v., 1948), II, 1109; *Cong. Record.* LXXXIX (junho 19, 1943), 6155-6156, citado em Elias Huzar, *The Purse and the Sword* (Ithaca, N. Y., 1950), p. 160.

[2] *Federal Register*, IV (julho 7, 1939), 2786; E. O. 8984, dezembro 18, 1941; E. O. 9096, março 12, 1942; E. O. 9028, fevereiro 28, 1942. Ver também Ernest J. King e Walter Whitehill, *Fleet Admiral King: A Naval Record*, pp. 349-359.

[3] Hull, *Memoirs*, II, 1111; William D. Leahy, I was There (Nova York, 1950), pp. 3-4, 98-101; Ray S. Cline, *Washington Command Post: The Operations Division*, p. 44; Maurice Matloff e Edwin M. Snell, *Strategic Planning for Coalition Warfare*, 1941-42 (Washington, 1953), pp. 51-52; Robert E, Sherwood, *Rooselvelt and Hopkins* (Nova York, 1948), pp. 11, 100-101.

[4] Stimson e Bundy, *On Active Service*, pp. 414-415. Sobre Knox, ver Paul Y. Hammond, "As Secretarias da Guerra e da Marinha: Um Estudo do Controle Civil dos Militares" (Tese de Doutorado, Univ. de Harvard, 1953), pp. 306-311.

[5] Lucius Clay, *Decision in Germany* (Garden City, N. Y., 1950), pp. 3-6; Sherwood, *Roosevelt and Hopkins*, pp. 269-270, 661-661, 757; Hull, *Memoirs*, II, 1109-1110; John J. McCloy, *The Challenge to American Foreign Policy* (Cambridge, 1953), pp. 36-37; H. Bradford Westerfield, *Foreign*

Policy and Party Politics: Pearl Harbor to Korea (New Haven, 1955), pp. 139-145, 184-186.

6 Sherwood, *Roosevelt and Hopkins*, pp. 446-615, 948; *Leahy, I Was There*, p. 213; King e Whitehill, *Fleet Admiral King*, pp. 525-526.

7 Cel H. D. Kehm, "Comparação Entre Planejamento Conjunto Britânico e Americano", citado em Cline, *Washington Command Post*, pp. 104-106, 314; Otto L. Nelson, Jr., *National Security and the General Staff* (Washington, 1946), p. 399.

8 Ver a análise de Cline do caráter em evolução das equipes de planejamento do Exército e dos sentimentos mistos dos militares ante esse desenvolvimento, *Washington Command Post*, pp. 189, 327-332.

9 George A. Lincoln, W. S. Stone e T. H. Harvey, *Economics of National Security* (Nova York, 1950), pp. 420-421; Huzar, *Purse and the Sword*, pp. 55-56, 58, 162.

10 S. Rept. 10, 78º Cong., 1ª Sess., Parte 9, p. 1 (1943), citado em Louis Smith, *American Democracy and Military Power* (Chicago, 1951), p. 216; Harry A. Toulmin, Jr., *Diary of Democracy: The Senate War Investigating Committee* (Nova York, 1947), passim.

11 Stimson e Bundy, *On Active Service*, pp. 414-415, 453; Sherwood, *Roosevelt and Hopkins*, pp. 405, 739, 756-757; Hull, *Memoirs*, II, 922-923, 1.110.

12 Ver, por exemplo, Wallace Carroll, *Persuade or Perish* (Boston, 1948), p. 75; Robert Payne, *The Marshall Story* (Nova York, 1951), p. 230; Chester Wilmot, *The Struggle for Europe* (Nova York, 1952), pp. 714-716.

13 *Roosevelt and Hopkins*, p. 446; *I Was There*, p. 95.

14 King e Whitehill, *Fleet Admiral King*, pp. 525-526; Sherwood, *Roosevelt and Hopkins*, p. 615; Matloff e Snell, *Strategic Planning*, pp. 282-306.

15 Ver Dwight D. Eisenhower, *Crusade in Europe* (Nova York, 1952), p. 19.

16 Ver Mark S. Watson, *Chief of Staff: Prewar Plans and Preparations* (Washington, 1950), pp. 23-56, 110-119, 338-389, 406-407; Matloff e Snell, *Strategic Planning*, pp. 12-16, 51-52; William L. Langer e S. Everett Gleason, *The Undeclared War, 1940-1941* (Nova York, 1953), pp. 35, 41-43, 649-651, 844-847, 894-901.

[17] Citado em Matloff e Snell, *Strategic Planning*, pp. 28-31, e Watson, *Chief of Staff*, pp. 370-373.

[18] Sherwood, *Roosevelt and Hopkins*, pp. 410 e seguintes; Langer e Gleason, *Undeclared War*; pp. 739-740; Watson, *Chief of Staff*, pp. 352-357.

[19] *On Active Service*, pp. 472, 565-566; Cline, *Washington Command Post*, p. 313.

[20] Sobre essas decisões, ver Hull, *Memoirs*, II, 1.165 e seguintes; Sumner Welles, *Seven Decisions That Shaped History* (Nova York, 1950), cap. 5; Matloff e Snell, *Strategic Planning*, pp. 30, 380; Leahy, *I Was There*, p. 145; Sherwood, *Roosevelt and Hopkins*, pp. 695-696; Watson, *Chief of Staff*, pp. 124-125.

[21] Notas sobre a Conferência no Cargo de chefe do Estado-Maior, Cline, *Washington Command Post*, p. 44.

[22] Sherwood, *Roosevelt and Hopkins*, p. 164.

[23] Citado, ibid., p. 948.

[24] Payne, *Marshall Story*, p. 230; Cline, *Washington Command Post*, p. 313.

[25] Sherwood, *Roosevelt and Hopkins* I, p. 748; Hull, *Memoirs*, II, 1470.

[26] *I Was There*, pp. 284-285; Welles, *Seven Decisions*, p. 134.

[27] Ver, por exemplo, "Precisar-se-á de Algo Mais", *Inf. Jour.*, LII (fevereiro 1943), 6-7; E. M. Eller, "Como Venceremos", U. S. Naval Institute, *Proceedings*, (citado como USNIP), LXVIII (abril 1942), 465-472; Harley Cope, "Quando a Paz Chegar", USNIP, LXIX (fevereiro 1943), 165-168; C. A. Weil, "Um Jeitinho Americano de Paz ou Guerra", USNIP, LXIX (maio 1943), 674-694; H. H. Smith-Huttonm "Problemas do Pós-Guerra e a Marinha", USNIP, LXIX (junho 1943), 785-793; H. N. Kenyon, "Executar a Política Nacional", USNIP, LXIX (agosto 1943), 1.045-1.051; R. Sunderland, "A Relação do Soldado com a Política Externa", USNIP, LXIX (setembro 1943) 1.170-1.175; Isaiah Olch, "Política Naval e Nacional", USNIP, LXIX (julho 1943), 925-932.

[28] *Great Mistakes of the War* (Nova York, 1949), pp. 44-45.

[29] Memo. ao chefe do Estado-Maior, 23-7-1940, Cline, *Washington Command Post*, pp. 43-44, 105-106, 314ss.

[30] *Hearings* perante a Comissão do Senado sobre Assuntos Militares, 79º Cong., 1ª Sess., p. 521 (1945); *I Was There*, p. 239 (os itálicos são do almirante).

[31] King e Whitehill, *Fleet Admiral King*, pp. 631-632; E. O. 9635, 29 de setembro, 1945; Lei de Organização Naval de 1948, 62 Estat. 66 (março 5, 1948).

[32] *Herings* perante a Comissão da Câmara sobre Polícia Militar Pós-Guerra em um Departamento Isolado das Forças Armadas, 78º Cong., 2ª Sess., pp. 34-38 (1944).

[33] *Hearings* perante a Comissão do Senado sobre Assuntos Militares, S. 84, pp. 157, 411 e seguintes.

[34] Ibid., pp. 589 e seguintes; Report de Ferdinand Eberstadt ao secretário da Marinha Forrestal sobre Unificação, Comissão do Senado para Assuntos Navais, 79º Cong., 1ª Sess. (1945); Walter Millis (ed.), *The Forrestal Diaries* (Nova York, 1951), p. 19.

[35] A opinião de Hopkins-Nelson pode ser encontrada em Donald M. Nelson, *Arsenal of Democracy* (Nova York, 1946), Bruce Catton, *The War Lords of Washington* (Nova York, 1948), e história da Diretoria de Orçamento, *The United* States *of War* (Washington, s/d). Quanto à abordagem de Patterson-Somervell, ver John D. Millett, *The Organization of the Army Service Forces*, e Stimson e Bundy, *Active Service*, cap. 19. As interpretações de Baruch-Eberstadt-Forrestal estão refletidas em Eliot Janeway, *The Struggle for Survival* (New Haven, 1951) e Robert H. Connery, *The Navy and Industrial Mobilization in World War II* (Princeton, 1951). Do ângulo de James Byrnes, o quadro é mostrado em H. M. Somers, *Presidential Agency: OWMR* (Cambridge, Mass., 1950). Os volumes de Somers e a história oficial do Conselho de Produção de Guerra, Administração de Produção Civil, *Industrial Mobilization for War*, vol. I, *Program and Administration* (Washington, 1947) atingem a melhor combinação de abrangência e objetividade.

[36] Plano de Mobilização Industrial, Revisão de 1939, Doc. S. 134, 76º Cong., 2ª Sess. (1939)

[37] Ver Connery, *Navy and Industrial Mobilization*, cap 8; Millett, *Army Service Forces*, pp. 201-212, 291-293.

[38] Ordem Executiva 9.024 de 16-1-1942, *Federal Register*, VII (janeiro 17, 1942), 330.

[39] Administração de Produção Civil, *Industrial Mobilization for War*, I, 971. Ver também, como resumo, Somers, *Presidential Agency*, pp. 28-31.

[40] Ver Somers, *Presidential Agency*, pp. 125-137.

[41] O desgoverno da produção de guerra alemã está descrito em *The Effects of Strategic Bombing on the German War Economy* (Washington, 1945), e Wilmot, *Struggle for Europe*, caps. 3, 4, 7.

Capítulo 13. Relação Entre Civis e Militares na Década Pós-Guerra

[1] "Crise Sino-Japonesa: O Estado-Caserna *versus* Estado-Civil", *China Quarterly*, II (outono 1937), 643-649; "O Estado-Caserna e Especialistas em Violência", *Amer. Jour. of Sociology*, XLVI (janeiro 1941), 455-468, reproduzido em *The Analysis of Political Behaviour* (Nova York, 1947); "As Inter-relações da Organização Mundial e a Sociedade", *Yale Law Journal*, LV (agosto 1946), 889-909; "As Perspectivas de Cooperação num Mundo Bipolar", *Univ. of Chicago Law Rev.*, XV (verão 1948), 877-901; "Guerra 'Inevitável': Um Problema no Controle de Expectativas de Longo Alcance", *World Politics*, II (outubro 1949), 1-39; "A Ameaça Inerente ao Estado-Caserna Policial", em *National Security and Individual Freedom* (Nova York, 1950), pp. 23-49; "O Perigo Universal: Crise Perpétua e o Estado-Caserna-Prisão", em Lyman Bryson, Louis Finkelstein e R. M. Maclver (eds.), *Perspectives on a Troubled Decade: Science, Philosophy, and Religion, 1939-1949* (Nova York, 1950), pp. 323-328; "O Estado-Caserna Ameaça os Direitos Civis?", *Annals da* Academia Norte-Americana, CCLXXV (maio 1951), 111-116; "A Ameaça à Privacidade" em Robert M. Maclver (ed.), *Conflict of Loyalties* (Nova York, 1952), pp. 121-140; "A Situação Revolucionária do Mundo" em Carl J. Friedrich (ed.), *Totalitarism* (Cambridge, Mass., 1954), pp. 360-380.

[2] Ver, por exemplo, Townsend Hoopes, "Equilíbrio Civil-Militar", *Yale Review*, XLIII (inverno 1954), 221-222; *Report* da Comissão Rockefeller sobre a Organização do Departamento de Defesa, 11-4-1953, pp. 3-4; H. Struve Hensel, "Mudanças Dentro do Pentágono", *Harvard Business Review*, XXXIII (janeiro, fevereiro 1954), 102-103.

[3] *National Security and Individual Freedom*, pp. 186-187.

[4] *Sword and Swastika* (Nova York, 1952), pp. 368-370. Uma das análises críticas mais agudas, por um norte-americano, da responsabilidade dos generais alemães é a de G. A. Craig em "Exército e Nacional Socialismo 1935-1945; A Responsabilidade dos Generais", *World Politics*, II (abril 1950), 426-438.

[5] Discurso na assembleia de Massachusetts, 25-7-1951, *New York Times*, 26-7-1951, p. 12.

[6] Lawrence J. Legere Jr., "Unificação das Forças Armadas" (Tese de Doutorado, Univ. de Harvard, 1951), p. 406. Citado com permissão do autor. Ver também declaração de Crommelin, *New York Times*, 9-11-1949, p. 33.

[7] Compare com os comentários do general Ridgway em *Soldier: The Memoirs of Matthew B. Ridgway* (Nova York, 1956), pp. 239-240. Sobre esse problema, ver William Yandell Elliott e associados, *United States Foreign Policy: Its Organization and Control* (Nova York, 1952), pp. 168-172, e G. C. Reinhardt e W. R. Kintner, "A Necessidade de um Estado-Maior Nacional", U. S. Naval Inst., *Proceedings*, LXXVII (julho 1952), 721-727.

[8] Richard C. Snyder e H. Hubert Wilson, *The Roots of Political Beheviour* (Nova York, 1949), p. 557.

[9] Quanto a críticas civis, ver Hanson Baldwin, "Os Militares Avançam", *Harper's*, CXCV (dezembro 1947), 481-489; J. F. Dobie, "Amostras da Mentalidade do Exército", ibid., CXCIII (dezembro 1946), 529-536; L. B. Wheildon, "Militarização", *Editorial Research Reports* (maio 12, 1948), pp. 301-310; William R. Tansill, *The Concept of Civil Supremacy over the Military in the United States* (Biblioteca do Congresso, Serviço de Referência Legislativa, Public Affairs Bulletin nº 94, Washington, 1951), pp. 38-59; *Cong. Record* (ed. Daily), CI (17-5-1955), 9.069-9071 (agosto 1, 1955), 11.024-11.026, CII (20-3-1956), 4. 595-4.597 (21-3-1956), 4.691-4 706. Quanto à defesa militar, ver *Inf. Jour.*, LX (abril 1947), 71, CXII (janeiro 1948), 76-77; J. W. Stryker, "Os Militares Estão Avançando?", U. S. Naval Inst., *Proceedings*, LXXV (março 1949), 295-301; L. B. Blair, "Cachorros e Marinheiros, Caiam Fora", ibid., LXXVI (outubro 1950), 1.102.

[10] As atividades de ex-oficiais são narradas semanalmente nas "Notas do Serviço Reformado" no *Army Navy Air Force Journal*. Quanto às

listas de algumas das mais notáveis indicações empresariais, ver "O Empresário Militar", Fortune, XLVI (setembro 1952), 128ss.; *Cong. Record*, CI (julho 14, 1955), 9.070-9.071; U. S. *News and World Report*, XL (abril 27, 1956), 55-56.

11 Walter H. McLaughlin, Jr., "Atitudes Empresariais para a Política de Defesa Durante a Guerra Fria" (Tese de Colação de Grau, Univ. de Harvard, 1955), pp. 36-59; U. S. Dept. of the Army, *The Army Almanac* (Washington, 1950), pp. 883-908.

12 "Os Macs e os Ikes: As Duas Tradições Militares da América", *American Mercury*, LXXV (outubro 1952), 32-39.

13 Quanto a aspectos do antagonismo MacArthur *versus* Marshall e Eisenhower Clark Lee e Richard Henschel, *Douglas MacArthur* (Nova York, 1952), pp. 98-102, 115-131; Richard H. Rovere e Arthur Schlesinger, Jr., *The General and the President* (Nova York, 1948), p. 759, e "O Antagonismo entre Ike e Mac", *Look*, XVI (1-7-1952), 17 e seguintes; Marquis Childs, "Soldados e a Política de 1952", *Washington Post*, julho 8, 1952, p. 12; Frazier Hunt, *The Untold Story of Douglas MacArthur* (Nova York, 1954), passim; Robert Payne, *The Marshall Story* (Nova York, 1951), p. 108-110; James K. Eyre, Jr., *The Roosevelt-MacArthur Conflict* (Chambersburg, Pa., 1950), passim.

14 "A Necessidade de Forças Militares", *Inf. Jour.*, XXX (março 1927), 330; Discurso à Divisão Arco-Íris, julho 14, 1935, em Frank C. Waldrop (ed.), *MacArthur on War* (Nova York, 1942), pp. 31 e seguintes.

15 Discurso, Los Angeles, janeiro 26, 1955, *U. S. News and World Report*, XXXVIII (fevereiro 4, 1955), 86-88; Douglas MacArthur, *Revitalizing a Nation* (Chicago, John M. Pratt, ed., 1952), p. 12.

16 *New York Times*, julho 26, 1951, p. 12; *Hearings* perante a Comissão do Senado sobre as Forças Armadas e Comissão sobre Relações Externas e Situação Militar no Extremo Oriente, 82º Cong., 1ª Sess., pp. 39-40, 44-45, 114-115 (1951).

17 *New York Times*, maio 24, 1953, p. 34, julho 2, 1953, p. 1.

18 Citado por Stewart Alsop, *New York Herald Tribune*, abril 24, 1955, Sec. 2, p.1.

Capítulo14. Os Papéis Políticos da Junta de Chefes de Estado-Maior

[1] Walter Millis (ed.), *The Forrestal Diaries* (Nova York, 1951), pp.13, 203; *New York Times*, dezembro 9, 1952, p. 26.

[2] Millis, *Forrestal Diaries*, p. 341; Edgar A. Mowrer, *The Nightmare of American Foreign Policy* (Nova York, 1948), pp. 249-250; *State Department Bulletin*, XVIII (maio 16, 1948), 623-625.

[3] Millis, *Forrestal Diaries*, p. 529.

[4] Ver Harry S. Truman, *Memoirs*: Vol. I, *Year of Decision* (Garden City, N. Y., 1955), pp. 70-72, 79-82, 411-412, 550-552, 555, 560.

[5] Ver John C. Campbell (ed.), *The United States in World Affairs*, 1947-1948 (Nova York, 1948), págs 8-9, n. 4; Mowrer, *Nightmare of American Foreign Policy*, pág. 211-212.

[6] Ver George Kennan, *Realities of American Foreign Policy* (Princeton, 1954), bem como o anterior *American Deplomacy*, 1900-1950 (Chicago, 1951); Louis Halle, *Civilization and Foreign Policy* (Nova York, 1955); Charles B. Marshall, *The Limits of Foreign Policy* (Nova York, 1954).

[7] "O Adeus de um Soldado", *Saturday Evening Post*, CCXXVI (agosto 22, 1953), 63-64.

[8] Millis, *Forrestal Diaries*, pp. 195, 312, 315-316; *Hearings* perante as Comissões do Senado para Forças Armadas e Relações Externas sobre a Situação Militar no Extremo Oriente, 82º Cong., 1ª Sess., pp. 2.572-2.576 (1951); A. L. Warner, "Como Foi Tomada a Decisão da Coreia", *Harper's*, CCII (junho 1951), 99-106.

[9] Provavelmente a expressão clássica sobre controle civil foi do general Vanderberg, Hearing perante a Comissão do Senado sobre Verbas para o Ministério da Defesa, 81º Cong., 2ª Sess., p. 226 (1950).

[10] Gabriel A. Almond, *The American People and Foreign Policy* (Nova York, 1950), pp. 122-126.

[11] Quanto a uma crítica da filosofia kennaniana, ver Joseph e Stewart Alsop, "Aquela Cortina de Segurança de Washington", *Saturday Evening Post*, CCXXVII (fevereiro 19, 1955), 128.

[12] Para maior análise das relações entre política orçamentária, política externa e estratégia, ver desse autor "Radicalismo e Conservadorismo na Política de Defesa Nacional", *Journal of international Affairs*, VIII (1954), 206-222.

[13] Quanto ao texto do discurso, ver *U. S. News and World Report*, XXXII (março 28, 1952), 84-86, e comentários de Baldwin, *New York Times*, 2-4-1952, p. 20. Ver também Burton M. Sapin e Richard C. Snyder, *The Role of the Military in American Foreign Policy* (Garden City, N. Y., 1954), pp. 46-49.

[14] *New York Times*, abril 27, 1951, p. 4; Dulles, *War or Peace* (Nova York, 1950), pp. 233-238.

[15] George Barrett, "É Assim que a Bola Quica", *New York Times Magazine*, novembro 23, 1952, p. 14; Peter Braestrup, "Coreia: O Novo Profissional", em *Seventy-Five – A Study of a Generation in Transition* (New Haven, 1953), p. 81; Bill Mauldin, *Bill Maulind in Korea* (Nova York, 1952), pp. 10-11; John Groth, *Studio: Asia* (Cleveland, 1952).

[16] *Hearing* perante a Comissão do Senado para Relações Externas e Forças Armadas sobre Situação Militar no Extremo Oriente, pp. 380-381.

[17] *New York Herald Tribune*, janeiro 20, 1953, n. 1.

[18] *The Korean War and Related Matters*, Relatório do Subcomitê de Segurança Interna do Senado, 84º Cong., 1ª Sess., p. 2 (1955); Mark W. Clark, *From the Danube to the Yalu* (Nova York, 1954), p. 81; Matthew B. Ridgway, *Soldier: The Memoirs of Matthew B. Ridgway*, pp. 219-220.

[19] Ver Angus Campbell, Gerald Gurin e Warren E. Miller, *The Voter Decides* (Evaston, Ill., 1954), cap. 4, esp. pp. 65-67; Samuel Lubell, *Revolt of the Moderates* (Nova York, 1956), pp. 39-45.

[20] Ver John McDonald, "O Empresário no Governo", *Fortune*, I (julho 1954), 68-70.

[21] Charles J. V. Murphy, "A Estratégia Surpreende o Sr. Wilson", *Fortune*, XLIX (janeiro 1954), 80.

[22] Merlo J. Pusey, *Eisenhower the President* (Nova York, 1956), p. 129.

[23] *Report* da Comissão Rockefeller sobre a Organização do Ministério da Defesa, p. 3 (1953). Para maior explanação da filosofia por trás desse assunto, ver H. Struve Hensel, "Mudanças Dentro do Pentágono", *Harvard Business Review*, XXXII (janeiro, fevereiro 1954), 102-103; Paul L. Davies, "Um Olhar Empresarial para o Exército", *Military Review*, XXXIV (dezembro 1954), 41-42.

[24] "Método de Operação da Junta de Chefes de Estado-Maior e suas Relações com Outros Órgãos do Ministério da Defesa", Diretriz do Dept. de Defesa, n. 5158. 1, julho 26, 1954.

[25] M. B. Ridgway, "Minhas Batalhas na Guerra e na Paz", *Saturday Evening Post*, CCXXVIII (janeiro 21, 1956), 46.

[26] "Defesa e Estratégia", *Fortune*, XLVIII (setembro 1953), 75 (dezembro 1953), 77-78; New *York Times*, outubro 14, 1953, p. 18, outubro 15, 1953, p. 21.

[27] *Hearings* perante a Comissão do Senado sobre Verbas para o Departamento de Defesa, 83º Cong., 2ª Sess., p. 83 (1954), *New York Times*, dezembro 15, 1953, p. 31, janeiro 22, 1954, p. 12, abril 5, 1955, p. 1; *New York Herald Tribune*, março 17, 1954, p. 1, *Army Navy Air Force Journal*, XCII (janeiro 29, 1955), 630. Compare com opiniões de Ridgway, *Soldier*, pp. 271-272.

[28] Ver Marquis Childs em *Washington Post*, junho 15, 16, 1954; Chalmers Roberts. "O Dia em Que Não Fomos para a Guerra", *The Reporter*, XI (setembro 14, 1954), 31-35.

[29] Ver Stewart Alsop, *New York Herald Tribune*, janeiro 26, 1955; Chalmers Roberts, "A Batalha na 'Borda do Inferno' Presidente vs. Falcões de Guerra", *The Reporter*, XI (dezembro 16, 1954), 11-14. Para análise dos pontos de vista anteriores de Radford, ver Arthur Kroch, *New York Times*, maio 14, 1953, p. 28. Quanto à opinião do almirante Carney, ver seu discurso perante a National Security Industrial Association, maio 27, 1954, *New York Times*, maio 28, 1954, p. 21. Qualquer juízo conclusivo quanto ao papel desempenhado por militares e civis nas decisões de política de defesa da Administração Eisenhower deve aguardar a disponibilidade de provas documentais melhores e mais amplas.

[30] *Militant Liberty: A Program of Evaluation and Assessment of Freedom* (Washington, 1955). Ver também W. H. Hale, "Liberdade Militante e o Pentágono", *The Reporter*, XIV (fevereiro 9, 1956), 30-34.

Capítulo 15. Separação de Poderes e Defesa na Guerra Fria

[1] Pendleton Herring, *The Impact of War* (Nova York, 1941), pp. 115-117; Elias Huzar, *The Purse and the Sword: Control of the Army by Congress through Military Appropriations*, 1933-1950 (Ithaca, N. Y., 1950), pp. 46-52, 133-156; Lawrence H. Chamberlain, *The President, Congress, and legislation* (Nova York, 1946), cap. 5.

[2] Ver Carey Brewer, "Uma Análise de Legislação de Defesa e Jurisdição Congressual", Relatório preparado pela Comissão do Senado sobre Gastos nos Ministérios do Executivo, 82º Cong., 1ª Sess., agosto 24, 1951; Francis Shackefold, "A Separação de Poderes em Tempo de Crise", em Harvard Law School, *Government Under Law* (Cambridge, Mass., 1955), pp. 174-180.

[3] Organização da Comissão das Forças Armadas, 81º Cong., 1ª Sess., pp. 9-10 (1949); Título IV, Lei de 28-9-1951, 65 Estat. 365-366; Lei de 4-4-1944, 58 Estat. 189. Quanto a um resumo das atividades investigatórias da Comissão, ver *Report on Investigations by Armed Services Committee*, H. Rept. 2489, 82º Cong., 2ª Sess. (1952).

[4] Ver, por exemplo, H. Rept. 307, 82º Cong., 1ª Sess., (1951); H. Rept. 857, 83º Cong., 1ª Sess. (1953); e Francis Shackelford, Harvard Law School, *Government Under Law*, pp. 166-167.

[5] Ver Huzar, *The Purse and the Sword*, pp. 398-407; Arthur Smithies, *The Budgetary Process in the United States* (Nova York, 1955), pp. 139-142, 163-164, 183 e seguintes; Edward L. Katzenbach, Jr., "Como os Escrúpulos do Congresso Engolem os Orçamentos Militares", *The Reporter*, XI, (julho 20, 1954), 31-35.

[6] Ver Arthur A. Maass, *Muddy Waters: The Army Engineers and the Nation's Rivers* (Cambridge, Mass., 1951).

[7] Sec. 206, Lei de 10-6-1921, 42 Estat. 21.

[8] *Hearings* perante a Comissão da Câmara sobre as Forças Armadas, Unificação e Estratégia, 81º Cong., 1ª Sess., p. 604 (1949).

[9] *Hearings* perante a Comissão da Câmara sobre Verbas para Atividades Militares para 1936, 74º Cong., 1ª Sess., p. 18 (1935), citado em Huzar, *Purse and the Sword* p. 147.

[10] Citado em Mark S. Watson, *Chief of Staff: Prewar Plans and Preparations*, pp. 21-22; Huzar, *Purse and the Sword*, p. 128.

[11] Sec. 202 (c) (6), Lei de Segurança Nacional, de 10-8-1949, 63 Estat. 578.

[12] Comissão sobre Forças Armadas, Câmara de Representantes, *Unification and Strategy*, H. Doc. 600, 81º Cong., 2ª Sess., pp. 10-12, 45, 53 (1950).

[13] *Hearings* perante a Comissão de Forças Armadas do Senado, 83º Cong., 1ª Sess, pp. 15-16 (1953).

[14] *Hearings* perante a Comissão do Senado sobre Verbas do Departamento de Defesa, 83º Cong., 2ª Sess., pp. 43-44 (1954); Hearings perante a Comissão do Senado sobre Verbas para o ministro da Defesa, 84º Cong., 1ª Sess., pp. 211-212, 215-219 (1955). Para uma análise aguda desse problema, ver E. L. Katzenbach, Jr., "Devem Nossos Chefes Militares Falar com Franqueza?", *New York Times Magazine*, abril 15, 1956, pp. 17 e seguintes.

[15] Ver desse autor, "Radicalismo e Conservadorismo em Política de Defesa Nacional", *Journal of International Affairs*, VIII (1954), 206-222.

[16] Ver Lawrence J. Legere, Jr., "Integração das Forças Armadas" (Tese de Doutorado, Univ. de Harvard, 1951), p. 344.

[17] *Cong. Record*, XCVIII (maio 16, 1952), 5.347.

[18] *Hearings* perante a Comissão do Senado sobre Forças Armadas, 80º Cong., 1ª Sess., pp. 100, 113, 209, 211 (1947); *Hearings* perante a Comissão da Câmara sobre Forças Armadas e Lei de Organização do Exército, 81º Cong., 2ª Sess., pp. 6.013, 6.036, 6.046 e seguintes, 6.125, 6.128, 6.202, 6.208, 6.235 (1950).

[19] Cong., Record, XCV (outubro 18, 1949), 14.922.

[20] H. Rept. 1797, 81º Cong., 2ª Sess., pp. 309-311 (1950); H. Doc. 600, 81º Cong., 2ª Sess., pp. 49-50 (1950); *Hearings* perante a Comissão de For-

ças Armadas da Câmara sobre Unificação e Estratégia, pp. 97-99, 300-301; *Hearings* perante a Comissão da Câmara sobre Verbas para o Ministério da Defesa para 1951, 81º Cong., 2ª Sess., pp. 50-62 (1950); J. D. Williams, *The Impounding of Funds by the Bureau of the Bureau of the Budget* (Universidade, Ala., ICP Case Series, n. 28, 1955).

Capítulo 16. Estrutura Ministerial das Relações Entre Civis e Militares

1 Lei Pública 253, 80º Cong., 61 Estat. 495 (julho 26, 1947), emendada por Lei Pública 216, 81º Cong., 63 Estat. 578 (agosto 10, 1949), Lei Pública 416, 82º Cong., 66 Estat. 283 (julho 22, 1952). Plano de Reorganização n. 6 de 1953 tendia a modificar a teoria anterior em muitos aspectos.

2 Sobre as origens e antecedentes da Lei de Segurança Nacional, ver *Hearings* perante a Comissão do Senado sobre Assuntos Militares, 79º Cong., 1ª Sess., p. 588 (1945); *Report* por Ferdinand Eberstadt ao secretário da Marinha Forrestal sobre Integração, Comissão do Senado sobre Assuntos Navais, 79º Cong., 1ª Sess.; Walter Millis (ed.), *The Forrestal Diaries*, pp. 19, 61-63, 315-316; E. R. May, "O Desenvolvimento da Consulta Político-Militar nos Estados Unidos", *Political Science Quarterly*, LXX (junho 1955), 161-180. Sobre a instituição britânica comparável, ver Maurice Hankey, *Government Control in War* (Cambridge, 1945), pp. 22-31, e *Diplomacy by Conference* (Nova York, 1946), pp. 83-104; Franklyn A. Johnson, "Defesa pelo Comitê: A Origem e o Antigo Desenvolvimento do Comitê Britânico de Defesa Imperial, 1885-1916" (Tese de Doutorado, Univ. de Harvard, 1952). Sobre as operações do Conselho de Segurança Nacional, ver J. e S. Alsop, "Como é Feita nossa Política Externa", *Saturday Evening Post*, CCXXI (abril 30, 1949), 30 e seguintes; S. W. Souers, "Formulação de Política para a Segurança Nacional", *Amer. Pol. Sci. Rev.*, XLIII (junho 1949), 534-543; H. P. Kirkpatrick, "O Conselho de Segurança Nacional", *American Perspective*, VII (fevereiro 1949), 443-450; *The Brookings Institution, The Administration of Foreign Affairs and Overseas Operations* (Relatório à Diretoria do Orçamento, junho de 1951), passim, John Fischer, *Master Plan USA* (Nova York, 1951), cap. 2; W. Y. Elliott *et al.*, *United States Foreign Policy* (Nova York, 1952), pp. 83-96; J. S. Lay, Jr., "O Papel do Conselho de Segurança Nacional no Programa de Paz e Segurança dos EUA", *World Affairs*, CXV (verão 1952), 37-39; Cabell Phillips, "O Supergabinete para

nossa Segurança", *The New York Times Magazine*, abril 4, 1954, pp. 14 e seguintes; G. A. Wyeth, Jr. "O Conselho de Segurança Nacional", *Jour. of International Affairs*, VIII (1954) 185-195; Anthony Leviero, "Intocável, Inatingível e Não citável", *New York Times Magazine*, janeiro 30, 1955, pp. 12 e seguintes; Dillon Anderson, "O Presidente e a Segurança Nacional", *Atlantic Monthly*, CXCVII (janeiro 1956), 42-46; Robert Cutler, "O Desenvolvimento do Conselho de Segurança Nacional", *Foreign Affairs*, XXXIV (abril 1956), 441-458. Quanto a outros relatos sobre a evolução da LSN, ver o *New York Times* abril 22, 1949, p. 14; abril 2, 1951, p. 1; março 12, 1953, p. 22; março 24, 1953, p. 24, maio 4, 1953, p. 9; setembro 4, 1953, p. 1; março 18, 1955, p. 24.

[3] *Hearings* perante a Comissão do Senado sobre Forças Armadas, S. 758, 80º Cong., 1ª Sess., pp. 491ss. (1947); Sherman Kent, *Strategic Intelligence* (Princeton, 1949), p. 79; Lei Pública 110, 81º Cong., 63 Estat. 208 (junho 20, 1949).

[4] *Hearings* perante a Comissão do Senado sobre Forças Armadas, S. 758, pp. 215-216.

[5] Ver, por exemplo, Comissão sobre Organização, *The National Security Organization* (Relatório ao Congresso, fevereiro 1949), p. 11; Hanson Baldwin, *New York Times*, agosto 15, 1951, p. 10, e abril 23, 1953, p. 16; Robert A. Lovett, Carta ao Presidente, novembro 18, 1952, pp. 5-6; Vannevar Bush, Discurso na Clínica Mayo, Rochester, Minn., setembro 26, 1952, p. 8; L. E. Denfeld, "Porque Fui Demitido", *Collier's*, CXXV (março 25, 1950), 47.

[6] *Hearings* perante a Comissão do Senado sobre Forças Armadas e Emendas à Lei de Segurança Nacional, 81º Cong., 1ª Sess., p. 209 (1949).

[7] Frederick C. Mosher, *Program Budgeting: Theory and Practice with Particular Reference to the U. S. Department of the Army* (Serviço de Administração Pública, 1954), pp. 184, 216-217.

[8] Hearings perante a Comissão do Senado sobre Forças Armadas e Emendas à Lei de Segurança Nacional, p. 195; S. Rept. 366, 81º Cong., 1ª Sess. (1949); Sec. de Defesa, *First Report*, 1948, pp. 3-4, 40-42; Mosher, *Program Budgeting*, pp. 31-42, 46, 220.

[9] Mosher, *Program Budgeting*, pp. 180-185, 192; Francis Schackelford, "A Separação dos Poderes em Tempo de Crise", em Harvard Law School, *Government Under Law* (Cambridge, Mass., 1955), p. 146.

[10] *New York Times*, novembro 6, 1952, p. 15; Charlotte Knight, "O Homem Mistério do Pentágono", *Collier's*, CXXXIII (janeiro 22, 1954), 30 e seguintes.

[11] Ver *Unification and Strategy*, Relatório da Comissão da Câmara sobre Serviços Armados, H. Doc. 600, 81º Cong., 2ª Sess., pp. 52-53 (1949), quanto a um exemplo de apoio congressual do Fiscal contra a Comissão de Administração.

[12] Knight, *Collier's*, CXXXIII (janeiro 22, 1954), 32-34.

[13] CLXXII (agosto 28, 1954), 639-640.

[14] *Hearings* perante a Comissão da Câmara sobre Verbas em Segunda Votação Suplementar para 1951, 81º Cong., 2ª Sess., pp. 17, 20, 53-54, 62-63 (1950); *Hearings* perante a Comissão do Senado sobre Verbas em Proposta Suplementar para 1951, 81º Cong., 2ª Sess, p. 88 (1950); Sec. de Defesa, *Semiannual Report, jan. 1 – june 30*, 1951, p. 70.

[15] *Hearings* perante a Comissão da Câmara sobre Forças Armadas, Unificação e Estratégia, 81º Cong., 1ª Sess., p. 624 (1949).

[16] Charles E. Wilson, Discurso, Conferência de Secretários, Quantico, Va., julho 23, 1953, p. 14; P. R. Leach, *Boston Daily Globe*, abril 17, 1953, p. 18.

[17] J. e S. Alsop, *New York Herald Tribune*, janeiro 26, 1953, p. 17; Lovett, Carta ao Presidente, p. 5; Walter Millis, *New York Herald Tribune*, novembro 24, 1952, p. 14; P. R. Leach, *Boston Dailly Globe*, abril 17, 1953, p. 18; Fred Seaton citado em D. Norton-Taylor, "O Pentágono de Wilson", *Fortune*, L (dezembro 1954), 96; "Defesa e Estratégia", *Fortune*, XLVII (junho 1953), 89.

[18] *Hearings* perante a Comissão da Câmara sobre Forças Armadas, Unificação e Estratégia, pp. 305-306, 357-358, 608-609, 624.

[19] *Hearings* perante a Comissão do Senado sobre Verbas para o Ministério da Defesa, 83º Cong., 1ª Sess., pp. 36, 38-39, 216, 230-231, 340-342, 355, 561-562 (1953); *New York Times*, março 21, 1953, p. 1.

[20] Comissão sobre Organização, *Task Force on National Security Organization* (Apêndice G, 1949), p. 38; Millis, *Forrestal Diaries*, p. 435. A não ser quando indicado de outro modo, as fontes para o relato da formulação do orçamento para 1950 são: Millis, *Forrestal Diaries*, cap. 13 e pp. 435, 450, 500-506, 510, 535, 537, e *Hearings* perante a Comissão da Câmara sobre Verbas para o ano de 1950, 81º Cong., 1ª Sess., pp. 12, 16, 205 e seguintes. (1949).

[21] *Hearings* perante a Comissão da Câmara sobre Verbas para 1953, 82º Cong., 2ª Sess., pp. 1, 5, 145-151 (1952).

[22] Secretário de Defesa, *First Report*, 1948, pp. 30-31; *Semiannual Report July 1 – December, 31*, 1949, p. 31. Quanto às opiniões de *Forrestal* sobre a necessidade de um quadro permanente de pessoal civil treinado, ver James Forrestal, "Dirigindo os Negócios do Público" em Joseph E. McLean, *The Public Service and University Education* (Princeton, 1949), pp. 236-237.

[23] Millis, *Forrestal Diaries*, pp. 314, 317, 335, 352, 404, 415, 434, 497, 500, 502, 519 e seguintes; *New York Times*, fevereiro 12, 1949, p. 1.

[24] Lovett, Carta ao Presidente, pp. 2-8.

[25] Lovett, Carta ao Presidente, pp. 3-4; *Report* da Comissão Rockefeller sobre a Organização do Ministério da Defesa (1953), p. 2. Apêndice A.

[26] *Hearings* perante a Comissão do Senado sobre Forças Armadas, p. 20.

[27] Comissão sobre Organização, *Task Force Report on National Security Organization*, pp. 37-38; Vannevar Bush, "Que Há de Errado no Pentágono?", *Collier's*, CXXX (dezembro 27, 1952), 32.

[28] Comissão sobre Organização, *Task Force Report on Departamental Management* (Apêndice E, janeiro 1949), pp. 16, 51-54.

Capítulo 17. Em Busca de Um Novo Equilíbrio

[1] A melhor classificação do conservadorismo norte-americano, passado e presente, é a de Clinton Rossiter em *Conservatism in America* (Nova York, 1955). Entre as melhores expressões do conservadorismo consciente estão as de Peter Viereck, *Conservatism Revisited* (Nova York, 1949), Francis G. Wilson, *The Case for Conservatism* (Seattle, 1951), Russell Kirk, *The Conservative Mind* (Chicago, 1953) e Gordon Harri-

son, *Road to the Right* (Nova York, 1954). Postulados de uma opinião fundamentalmente conservadora encontram-se nos escritos de Reinhold Niebuhr, particularmente em *The Nature and Destiny of Man* (Nova York, 1 v., er., 1948), nos poemas, ensaios e peças de T. S. Eliot, entre os quais *The Idea of a Christian Society* (Nova York, 1940) é a obra mais explícita, e *The New Science of Politics*, de Eric Voegelin (Chicago, 1952). *Christian Realism and Political Problems* (Nova York, 1953), de Niebuhr, aplica neo-ortodoxia a problemas atuais. Entre as análises políticas católicas estão Ross J. S. Hoffman em *The Spirit of Politics and the Future of Freedom* (Milwaukee, 1951), Martin Hillenbrand em *Power and Morals* (Nova York, 1949), e Thomas P. Neill em *The Rise and Decline of Liberalism* (Milwaukee, 1953). *Judaism and Modern Man* (Nova York, 1951), de Will Herberg, e os volumes de *Commentary* expressam eloquentemente os elementos conservadores na tradição judaica. *The Republic and the Person* (Chicago, 1952), de Gordon K. Chalmers, alinha-se entre as muitas críticas à filosofia educacional de Dewey. Defesas judiciosas das instituições políticas norte-americanas encontram-se em *Our More Perfect Union* (Cambridge, Mass., 1950), de Arthur N. Holcombe, em Congress: *Its Contemporary Role* (Nova York, 1951), de Ernest S. Griffith, e nos ensaios de Don K. Price, Hans J. Morgenthau, *Scientific Man vs Power Politics* (Chicago, 1946), e John H. Hallowell, *The Decline of Liberalism as an Ideology* (Berkeley, 1943), e *Main Currents in Modern Political Thought* (Nova York, 1950) são análises de teoria política por cientistas políticos conservadores. Representantes daquilo que um crítico chamou "a economia da autogratificação" são John K. Galbraith em *American Capitalism: The Concept of Countervailing Power* (Boston, 1952). A. A. Berle em *The Twentieth Century Capitalist Revolution* (Nova York, 1954), e David Lilienthal em *Big Business: A New Era* (Nova York, 1953). Análises da tradição política norte-americana, refletindo a nova ênfase na singularidade da experiência norte-americana e na dicotomia entre instituições e ideias, incluem Reinhold Niebuhr em *The Irony of American History* (Nova York, 1952), *Louis Hartz* em *The liberal Tradition in America* (Nova York, 1955) e Daniel J. Boorstin *em The Genius of American Politics* (Chicago, 1953). As opiniões de Lippmann estão expressas em *The Public Philosophy* (Boston, 1955). Um reconhecimento da coerência do novo conservadorismo como um movimento intelectual revela-se na reação contra ele estimulada pelo periódico *Dissent.* Para maiores referências à literatura do conservadorismo norte-americano, ver a abrangente bibliografia no livro de Rossiter.

[2] As opiniões de Morgenthau estão expressas em *Politics Among Nations* (Nova York, 1948), *In Defense of the National Interest* (Nova York, 1951), e em "Outro 'Grande Debate': O Interesse Nacional dos Estados Unidos", *American Political Science Review*, XLVI (junho 1952), 173-197, e T. I. Cook e Malcolm Moos, "A Ideia Norte-Americana de Interesse Internacional", *Amer. Pol. Sci Review*, XLVII (março 1953), 28-44.

[3] Ver, por exemplo, Hanson Baldwin, "Militares na Política", *New York Times*, abril 1, 1952, p. 22, abril 2, 1952, p. 20; senador Mike Mansfield, "O Papel dos Militares na Política Externa Norte-Americana", *Cong. Record*, CI (fevereiro21, 1955, ed. diária), A-1091-A-1093.

[4] Hanson Baldwin, "Que Há de Errado com os Regulares?", *Saturday Evening Post*, CCXXVI (outubro 31, 1953), 19 e seguintes, e sua coluna regular no *Times*, Ministério da Defesa. Comunicado à Imprensa, dezembro 3, 1953, "Relatório Final – Comitê *Ad Hoc* sobre o Futuro do Serviço Militar como uma Carreira que Atrairá e Reterá Pessoal Capaz"; *New York Times*, abril 19, 1954, p. 22; H. W. Blakeley, "Espírito de Quê? Nosso Exército e Moral", *The Reporter*, XI (setembro 23, 1954), 35-37; D. J. Carrison, "Nossa Definhante Profissão Militar", *American Mercury*, LXXVII (novembro 1953), 77-81.

O problema das relaçoes entre civis e militares é de importância vital para o equilíbrio entre as sociedades, não apenas no contexto norte americano, mas em qualquer civilização moderna. Hungtington parte da formulação de proposições elementares para estruturar sua teoria e analisar os desenvolvimentos histórico e contemporâneo nos Estados Unidos e no exterior com incomparável discernimento. O livro seduz por sua clareza e precisão.

John W. Masland
The Annals of the American Academy
of Political and Social Science

"Um país se faz com homens e livros."
Monteiro Lobato

Biblioteca do Exército
Publicação 939
Coleção General Benício
Volume 534

ISBN 978-85-7011-576-8
9 788570 115768